

UiO • **Det juridiske fakultet**

En sannsynliggjort alder

En gjennomgang av praksis vedrørende aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere i Norge.



Av: Mariel Sletten

Masteroppgave i forvaltningsinformatikk ved Det juridiske fakultet.

UNIVERSITETET I OSLO

27. mai 2013

© Mariel Sletten
2013

En sannsynliggjort alder
- *En gjennomgang av praksis vedrørende
aldersundersøkelser av enslige mindreårige
asylsøkere i Norge*

60 studiepoeng

<http://www.duo.uio.no/>

Forord

Jeg vil rette en stor takk til Professor dr. juris Dag Wiese Schartum for berikende veiledning, og hans fantastiske evne til å alltid stille opp for oss studenter når vi trenger det som mest.

Takk til alle som holder til på SERI, dere er en utrolig gjeng. Uten miljøet i fjerde etasje på Domus Nova, hadde jeg nok ikke klart å ferdigstille oppgaven. Alle pauser og diskusjoner på «Kans» skal også ha en del av æren. Jeg ønsker også å rette en takk til alle mine informanter for at de har tatt seg tid i sine travle tilværelser til å bistå meg.

Tusen takk til Ragni for gjennomlesning med retting av ortografi og tegnsetting. Du er en helt.

And a special thank you to my David. You get the credit for all the fun I have managed to squeeze in during this period.

Mariel Sletten, Oslo, 26. mai 2013

Innhold

Innhold	5
Figuroversikt	7
Kapittel 1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn og problemstilling	9
1.2 Forskningsstatus	12
1.3 Metode	13
1.3.1 Dokumentstudier	14
1.3.2 Juridisk metode	15
1.3.3 Kvalitative Intervjuer	16
1.4 Oversikt over den videre framstillingen	21
Kapittel 2 Alder og identitet i aldersundersøkelser	22
2.1 Identitet	22
2.2 Alder	25
Kapittel 3 Aldersfastsettelse	27
3.1 Begrunnelse og historie for aldersundersøkelser	27
3.1.1 Metode for å innhente dokumentene	27
3.1.2 Innføringen av aldersundersøkelser i Norge	28
3.2 Teknikker og metoder for aldersundersøkelser	31
3.2.1 Oversikt over prosedyre	32
3.2.2 Ankomstenheten og kontakt med søker	36
3.2.3 Medisinske undersøkelser	39
3.2.4 Asylintervju og UDIs vurdering av undersøkelsene	45
3.3 Utenlandsk praksis	50
3.3.1 Sverige	50
3.3.2 Danmark	52
3.2.3 Finland	53
3.2.4 Storbritannia	55
3.2.5 øvrige land	57
Kapittel 4 Rettslig regulering	58
4.1 Rettskildebildet og metode	59
4.2 Hvordan er aldersundersøkelser regulert?	64

4.2.1 Hvem skal tilbys aldersundersøkelse og i hvilke saker?	64
4.2.2 Hva er vilkårene for å gjennomføre en aldersundersøkelse?	66
4.2.3 Hvilke krav er det til vurdering av alder?	69
4.2.4 Hva er konsekvensene for søker av å ikke samtykke til undersøkelse?	69
4.3 Hvem kan representere søker i prosessen?	70
4.3.1 Verge	70
4.3.2 Advokat.....	73
4.3.3 Søker selv.....	74
4.4 Forholdet til internasjonale konvensjoner, avtaler og anbefalinger	80
4.4.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.....	80
4.4.2 Barnekonvensjonen.....	80
4.4.3 Flyktningkonvensjonen.....	82
4.4.4 Anbefalinger	83
Kapittel 5 Oppsummering av forskningsspørsmål og konklusjon	86
5.1 Gjennomgang av forskningsspørsmål	86
5.1.1 Delspørsmål 1	87
5.1.2 Delspørsmål 2.....	88
5.2 Konklusjon og forslag til endringer.....	90
Epilog.....	95
Litteratur.....	96
Bøker, tidsskrifter, artikler, dokumenter osv.	96
Elektroniske kilder (Internett)	97
Konvensjoner, lover og forskrifter	101
Utenlandske lover og forskrifter	102
Vedlegg.....	103
Vedlegg 1: Utgangspunkter for bruken av alderskonklusjonen fra den medisinske aldersundersøkelsen	103
Vedlegg 2: Flytskjema brukt under intervju med UDI	106
Vedlegg 3: Oppdaterte flytskjema basert på informasjon fra intervju	108
Vedlegg 4: Beskrivelse av forskningsprosjekt om aldersundersøkelser	110

Figuroversikt

Figur 1: Graf over antall enslige mindreårige fra 2005-2011	10
Figur 2: Diagram over aldersfordeling av enslige mindreårige søkere 2011.....	10
Figur 3: Flytskjema 1, saksflyt i søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige asylsøkere	18
Figur 4: Flytskjema 2, Flyt over vurdering av alder av enslige mindreårige asylsøkere	19
Figur 5: Ulike former for identitet sett i sammenheng med aldersundersøkelser	24
Figur 6: Flytskjema 3, saksflyt i søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige asylsøkere (oppdatert)	33
Figur 7: Flytskjema 4, Flyt over vurdering av alder av enslige mindreårige asylsøkere (oppdatert)	34
Figur 8: Standardavvik.....	42
Figur 9: Alderskategorier	47
Figur 10: Momenter for aldersfastsettelse	48
Figur 11: The Merton guidelines	56
Figur 12: Oversikt over rettslig regulering av aldersfastsettelse.....	63

Kapittel 1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Stadig oftere hører man om flyktninger som kommer til Norge uten noen form for ID-dokumenter. Så mange som 94,1 prosent av alle asylsøkere som fikk opphold i Norge i løpet av 2012, manglet sikre ID-papirer og fikk opphold med en såkalt *sannsynliggjort identitet*.^{1, 2} Mange av disse er barn, eller personer som utgir seg for å være barn for å nyte godt av det ekstra vernet barn har rett på.

Det har i løpet av de siste årene vært en økende tendens innen asylinstituttet at barn kommer alene til Norge for å søke asyl. I følge Utlendingsdirektoratets statistikk opplevde Norge en tredobling av antallet enslige mindreårige asylsøkere fra 2007 til 2008, og en ytterligere 30,5 % økning fra 2008 til 2009.³ Det at asylsøkere kommer uten papirer og opplyser om at de er barn, har vært et problem for Utlendingsdirektoratet også før den markante økningen på slutten av 2000-tallet. Grafen nedenfor viser antallet asylsøkere som har oppgitt å være barn ved ankomst til Norge fra 2005 til 2011. Som illustrert i grafen, har antallet stabilisert seg noe fra 2009 og fram til 2011 på rundt 850-900 nye ankomster i året.⁴ Tallene fra 2012 viser en liten økning i antallet enslige mindreårige søkere, da det kom 960 nye søkere i løpet av året.⁵

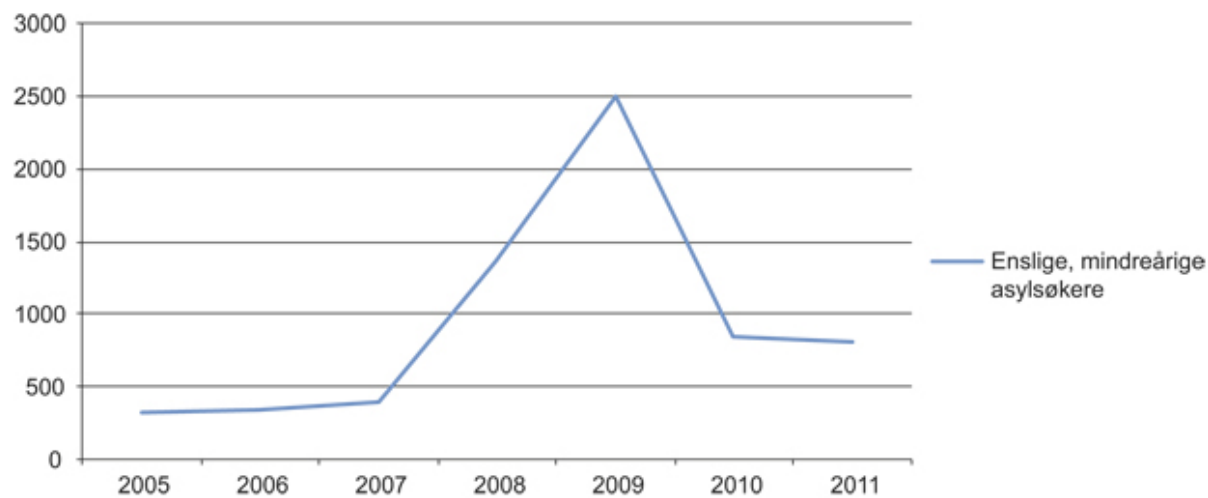
¹ For å få sin identitet sannsynliggjort er det i utgangspunktet pass og andre id-dokumenter som har størst grad av sikkerhet, men ettersom så mange asylsøkere ikke har gyldige reisedokumenter benytter man i stor grad andre metoder for å sannsynliggjøre søkers identitet. Opplysninger som knytter seg til den oppgitte identiteten undersøkes på en rekke andre måter. Eksempler på metoder er fingeravtrykk, DNA-testing, aldersundersøkelser, samtaler/intervjuer, verifiseringsanmodninger, språk- og kunnskapstesting, innhenting av opplysninger fra andre registre osv. En utlendings identitet kan derfor anses for å være sannsynliggjort dersom opplysningene i saken underbygger den oppgitte identiteten (Kilde: Nasjonalt ID-senter)

² Viblemo, Tor Egil m.flere (Oxford Research AS), *Behov for felles innsats - Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet*, mars 2013

³ Statistikk over enslige mindreårige asylsøkere, Utlendingsdirektoratet

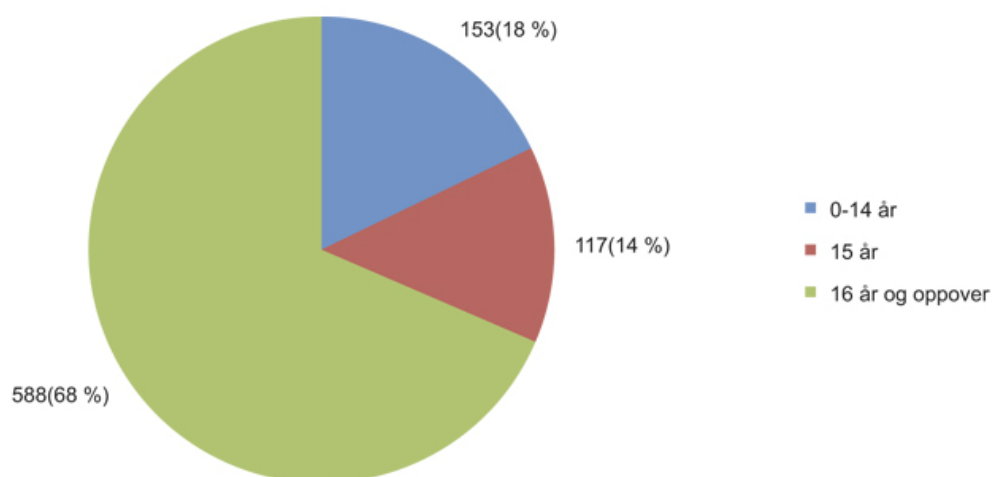
⁴ Fakta og statistikk, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

⁵ Denne økningen var gjaldt ikke bare enslige mindreårige, generelt var det en økning på 8 prosent som søkte beskyttelse sammenlignet med 2011. (<http://www.udi.no/Nyheter/2013/Liten-okning-i-antall-asylsokere/>)

Figur 1: Graf over antall enslige mindreårige fra 2005-2011

Kilde: UDI

Hovedvekten av de som oppgir å være barn, sier de er i aldersgruppen 16-18 år. Dette er også den gruppen det er vanskeligst å stadfeste om de faktisk er barn eller ikke.

Figur 2: Diagram over aldersfordeling av enslige mindreårige søkere 2011

Tall 2011: Søknader fra personer som anfører å være enslige, mindreårige asylsøkere i 2011, fordelt på oppgitt alder

Kilde: UDI.

For å få ned disse tallene lanserte utlendingsmyndighetene og regjeringen en rekke tiltak i 2009, blant annet en mer omfattende undersøkelse av søkerne når det kommer til aldersfastsettelse. Det har vært, og er fortsatt, en bred politisk enighet rundt viktigheten av aldersundersøkelser. En svært sentral begrunnelse er signaleffekten det viser utad om at uriktig alder vil bli avdekket i Norge.⁶

Aldersundersøkelse tilbys for å sannsynliggjøre alderen til en person som søker beskyttelse som enslig mindreårig.⁷ Alder har stor betydning for en persons rettigheter og plikter i samfunnet. Hvilket vern, rettigheter og plikter du har som barn er ulikt det du har som voksen, og det er også forskjeller på hvilke rettigheter du har innen asylinstituttet om du er over eller under 15 år. Det er derfor svært viktig å fastsette en så korrekt alder som mulig på en person. Dette gjelder både for personen selv, men også sett fra et samfunnsmessig perspektiv.

I dag består aldersundersøkelsen av to ulike deler, en medisinsk del, og en intervjudel. Den medisinske delen består av flere ulike metoder, blant annet røntgen av handledd og tannundersøkelser. Disse metodene kan ha motstridene resultater, men legger likevel grunnlaget for en samlet medisinsk uttalelse om alder fra barneleger ved Ullevål universitetssykehus. Den andre delen er intervjuer og vurdering av alder ut i fra andre opplysninger. Denne delen blir utført av saksbehandler. Aldersundersøkelser i denne formen har vært i bruk siden 2003, men ble først lovfestet i 2007. Det bør nevnes at komponenten med handrotrøntgen ble tatt ut som ledd i aldersfastsettelse fra 2006 til 2009 på bakgrunn av at det oppsto tvil om holdbarheten av metoden etter en rapport utgitt Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. Rapporten vektla at metoden i utgangspunktet ble utviklet for å vurdere om det var avvik fra normal vekst i skjelettet om man allerede hadde riktig alder på personen, og at om man brukte metoden for å fastsette alder, ville det være for stor grad av usikkerhet i resultatet til at metoden var forsvarlig å bruke i denne sammenhengen.⁸

⁶ NOU 2004: 16, Vergemål, kapittel 16

⁷ RS 2010-183, Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88, Utlendingsdirektoratet

⁸ Graff (2006), *Aldersvurdering av mindreårige asylsøkere*, Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten

Jeg ønsker med denne oppgaven å se nærmere på praksisen vedrørende aldersundersøkelser av asylsøkere uten godt nok dokumentert alder⁹. I all hovedsak ønsker jeg å se nærmere på hvordan man fastsetter alder, hvordan prosessen foregår, samt om den kan krenke personvernet til den registrerte og om det kan forsvares som forsvarlig og forholdsmessig. Hovedspørsmålene for denne oppgaven er:

1. *Hvordan skjer aldersundersøkelser og hva er begrunnelsen for dem?*
2. *Hvilke rettsregler gjelder for aldersundersøkelser, og ivaretar disse reglene barnas personvern og rettsikkerhet på tilstrekkelig måte?*

Spørsmål 1 vil i stor grad ta utgangspunkt i å kartlegge prosessen fram mot en aldersfastsettelse, samt aldersfastsettelsen i seg selv. For å gjøre dette vil jeg se på gjeldene rett og praksis, utviklingstrekk og historikk. I denne delen vil det også være naturlig å inkludere diskusjonene i forkant av lovfestelsen av aldersundersøkelser for å få innsikt i begrunnelsen og bakgrunnen for aldersundersøkelser i sin helhet.

Som en forlengelse av spørsmål 1 ønsker jeg å få klarhet i hvordan rettsikkerheten til søkeren er ivarettatt i prosessen rundt aldersundersøkelse. Det er nærliggende å anta at undersøkelsesmetodene og omfanget av dem kan være inngripende for en persons integritet og autonomi, da spesielt en person av ung alder fra en sårbar gruppe. Med dette som bakteppe har jeg satt opp spørsmål 2. Videre i oppgaven vil nok disse forskningsspørsmålene ha en flytende overgang i hverandre, og de vil nok ikke bli direkte skilt i den videre framstillingen.

1.2 Forskningsstatus

Aldersundersøkelser har vært gjenstand for forskning tidligere, og det er også pågående prosjekter innen feltet. Det er blant annet innvilget støtte til et pilotprosjekt om bildeanalyse for aldersundersøkelser på forrige statsbudsjett.¹⁰ Det har også vært avlagt fem

⁹ Med *godt nok dokumentert alder* mener jeg her tilfeller hvor utlendingsmyndighetene har tvil til oppgitt alder. Dette kan være på bakgrunn av gyldigheten av framlagte dokumenter fra søker, eller hvor det ikke er noen dokumenter som kan stadfeste alder.

¹⁰ Forskningsprosjekt om bildeanalyse til aldersvurdering fra tannrøntgenbilder der Universitetet i Oslo som er forskningsansvarlig for studien. Dette prosjektet kan ha innvirkning på praksis av hvordan de medisinske delene av aldersundersøkelsene gjennomføres.

(http://www.regjeringen.no/pages/35167421/PDFS/PRP201120120001_JDDDDPDFS.pdf)

masteravhandlinger ved Universitetet i Oslo i løpet av de siste 8 årene som helt eller delvis omhandler aldersundersøkelser. To av disse er fra det juridiske fakultet, hvorav én kom før aldersundersøkelser var lovfestet, to fra odontologisk fakultet, samt en oppgave i sosiologi. Det er også mange utenlandske arbeider så omhandler aldersfastsettelse ved hjelp av medisinske metoder. Disse omhandler ikke asyl spesifikt, men er mer en generell gjennomgang av de medisinske metodene som kan tas i bruk.

European Asylum Support Office (EASO), arbeider med aldersvurderinger og de har som ambisjon å skriftliggjøre standarder og anbefalinger om aldersundersøkelser. Disse anbefalingene gjelder ikke bare de medisinske undersøkelsene, men hele aldersfastsettelsesprosessen. UDI er også en aktiv bidragsgiver til EASOs arbeid med aldersvurderinger.

Det vil i løpet av 2013¹¹ bli satt i gang et norsk forskningsprosjekt om aldersundersøkelser for å forbedre metodene og anvendelsen av de medisinske undersøkelsene i saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen. Prosjektet er i regi av Norsk Regnesentral, og UDI har avsatt midler fra sitt FoU-budsjett til å drifte deler forskningsarbeidet.¹²

Den viktigste forskjellen fra de tidligere forskningsarbeidene, er at jeg ønsker å kartlegge aldersfastsettelsen i sin helhet med et tverrfaglig perspektiv. Det er også tenkelig at min bakgrunn i forvaltningsinformatikk vil dra mitt fokus over i retninger og områder de tidligere oppgavene ikke har berørt.

1.3 Metode

Som det kommer fram av kapittelet om problemstilling, ønsker jeg å kartlegge den delen av utlendingsfeltet som omhandler aldersfastsettelse av mindreårige asylsøkere. I all hovedsak har studiene basert seg på kvalitative metoder. I arbeidet mitt med kvalitative studier har det vært naturlig å ha en kombinasjon av metoder, både kvalitative undersøkelser i form av intervjuer og dokumentstudier. Til tross for dette er det noen små innslag av kvantitativ metodebruk når det kommer til arbeidet med gjennomgangen av utfallet i asylsaker, som har

¹¹ Uklart når i 2013. Prosjektet var ikke i gang satt i mai 2013.

¹² Se vedlegg 4, for prosjekt beskrivelse.

innebefattet en aldersundersøkelse.¹³ For å gjøre rede for metodebruk har jeg valgt å dele det i tre underkapitler. Her vil jeg gå nærmere inn på metodebruk i forhold til dokumentstudier, juridisk metode og intervjuer.

1.3.1 Dokumentstudier

Store deler av det empiriske grunnlaget for oppgaven er fra dokumentstudier. Det er en svært stor mengde dokumenter tilgjengelig gjennom nettstedene til Regjeringen, Stortinget og utlendingsmyndighetene. Dette var et naturlig sted å starte gjennomgangen av tilgjengelig data. Ved å se på disse dokumentene kan man skaffe seg et overblikk over utviklingen av feltet. Det har også pekt meg i retning av hvor jeg eventuelt har måttet bruke andre metoder for å innhente empiri. Dokumentstudiene har hovedsakelig basert seg på tekstanalyse.

I løpet av våren 2012 gikk jeg gjennom et stort utvalg av dokumenter som omhandlet aldersundersøkelser gjort tilgjengelig av Regjering og Storting fra starten av 2000-tallet og fram til i dag i forbindelse med arbeidet med forprosjektet til denne oppgaven. Disse dokumentene har lagt grunnlaget for det videre arbeidet med dokumentstudier. Blant annet ble jeg oppmerksom på enkelte saksområder det ble skrevet lite om, og som jeg måtte gå direkte til kilden for å få innsyn i. I kapittel 3 gjennomgår jeg noen av funnene fra forprosjektet i underkapittelet om historikk og begrunnelse for aldersundersøkelser i norsk perspektiv. Her vil jeg også gå nærmere inn på metoden jeg benyttet for å finne relevante dokumenter.¹⁴

Utlendingsdirektoratets dokumenter sier mye om praksis og gjennomføringen av aldersfastsettelse av enslige mindreårige asylsøkere. Ettersom aldersundersøkelsene i seg selv ikke er direkte beskrevet i lov eller forskrift, er det gjennom rundskriv og interne retningslinjer instruksene vedrørende aldersundersøkelser gis til UDI, politiet og utenriksstasjonene. Man kan derfor på mange måter si at disse blir bindende retningslinjer for saksbehandlingsrutiner og hvordan lovverket skal forstås innad i forvaltningen. Noen av disse dokumentene vil ha rettskildemessig verdi, og har derfor to anvendelsesområder som kilde i oppgaven. Det er utgitt en rekke rundskriv, internmeldinger og praksisnotater. Her er det naturlig nok også henvisninger til andre rundskriv, rutiner og regler av interesse. UDI har også tilgang på mye statistikk, hvorav mye ligger offentlig tilgjengelig. Andre tall har jeg måtte ta direkte kontakt med UDI for å få tilgang på.

¹³ Gjelder saker som er gjengitt i UNEs anonyme praksisdatabase.

¹⁴ Se kapittel 3.1.1 for metode for utvalg av dokumenter.

1.3.2 Juridisk metode

I forbindelse med kartlegging av rettskildebildet er det naturlig å inkludere en gjennomgang av aktuelle folkerettslige forpliktelsene på utlendingsområdet. Her vil Flykningskonvensjonen, menneskerettighetene og barnekonvensjonen bli gjennomgått. Av aktuelle norske lover har jeg sett på utlendingsloven, barneloven, vergemålsloven, personopplysningsloven, forvaltningsloven og pasientrettighetsloven. Formålet har vært å finne gjeldende rett på området.¹⁵

Som nevnt over om dokumentstudier, har jeg gjennomgått en rekke dokumenter fra regjeringen og stortinget. Mange av disse har også hatt relevans for arbeidet med rettsområdet, da disse dokumentene har inkludert forarbeidene til den nye utlendingsloven. For uten om forarbeidene til utlendingsloven, har arbeidet også inkludert en gjennomgang av andre forarbeider som har vært av betydning for rettsområdet. Som nevnt over har også gjennomgangen av UDIs interne retningslinjer og rundskriv har hatt betydning for gjennomgangen av rettsområdet, da noen av disse vil ha rettskildemessig verdi.

Videre har jeg gjennomgått dommer på rettsdata for å se om det var noen dommer som omhandlet aldersundersøkelser, samt gjennomgått vedtak fra Utlendingsnemnda på saker som har innebefattet en aldersundersøkelse. I og med at enkeltvedtak på utlendingsfeltet er unntatt offentlighet av hensyn til søkerens personvern, har jeg ikke sett på vedtak fra Utlendingsdirektoratet, men benyttet meg av Utlendingsnemndas anonymiserte praksisdatabase.¹⁶ Hensyn til den offentlige debatt og politikkutvikling på feltet er en av årsakene til at det er viktig å gi innsyn i vurderingene som gjøres i UNEs vedtak. Databasen inneholder bare et utvalg av sammendrag av avgjørelsene som blir gjort i UNE, og er ikke ment å gi et representativt bilde av praksis (som lar seg bruke i statistisk forstand).¹⁷ Det er heller ikke et presedensregister. Med unntak av stornemdavgjørelser vil ikke vedtakene som ligger i databasen gi uttrykk for presedens.¹⁸

Jeg har valgt å gå nærmere inn på juridisk metodebruk i kapittelet om rettslig regulering (kapittel 4.1).

¹⁵ Behandlet i kapittel 4

¹⁶ Informasjon om UNEs praksisdatabase, Utlendingsnemnda

¹⁷ Informasjon om UNEs praksisdatabase, Utlendingsnemnda

¹⁸ Informasjon om UNEs praksisdatabase, Utlendingsnemnda

1.3.3 Kvalitative Intervjuer

Kvalitative intervjuer står som den andre hoveddelen av metodeoppsettet mitt. Ettersom en så stor del av empirien for oppgaven baserer seg på dokumentstudier, kan man på mange måter påstå at de kvalitative intervjuene får en enda viktigere rolle. De er med på å gi dybdekunnskap om temaer som er berørt i den andre delen av datainnsamlingen, og brukes således som supplement til dokumentstudiene.

Som nevnt i underkapittelet om dokumentstudier, har gjennomgangen der reist noen spørsmål hvor jeg ikke har funnet svaret i offentlige dokumenter. Disse spørsmålene utgjør hovedgrunnen for viktigheten av intervjuer, dette for å finne ut av eller for å få verifisert funnene mine fra dokumentstudiene. Jeg har gjort bruk av ulike intervjustrukturer i arbeidet mitt, avhengig av hva hensikten med intervjuet var. Videre beskrivelse av intervjuene med oppsett og struktur er beskrevet i underkapittel 1.3.4.

Intervjuene jeg har gjort er et gruppeintervju med en tverrfaglig gruppe fra asylavdelingen til UDI og et mailintervju med rådgiver i asylavdelingen til UDI. Jeg hadde også et ønske om å få til et intervju med en representant fra Ullevål sykehus for å få innblikk i hva som skjedde ved gjeninnføringen av handrotsundersøkelsene. Dette lot seg dessverre ikke gjennomføre. Dette fordi overlegen som hadde ansvaret for undersøkelsene nylig hadde gått av med pensjon og de ikke hadde mulighet til å stille med en annen lege til intervju. Jeg fikk heller ikke tak i den pensjonerte legen for å få til et intervju direkte med han. Ettersom jeg i løpet av oppgaven hadde opprettet kontakt med Barnelegeforeningen, fikk jeg gjennom min kontakt der, innblikk i hva som skjedde vedrørende gjeninnføringen av undersøkelsene. Denne kontakten var riktig nok ikke et strukturert intervju, og er derfor ikke beskrevet i kapitlet under.

I det neste avsnittet skal jeg gjøre rede for intervjustruktur, intervjuguide og videre bruk av intervjuene jeg har gjort med mine informanter. Jeg har valgt å dele det inn i et underkapittel for hvert gjennomførte intervju.

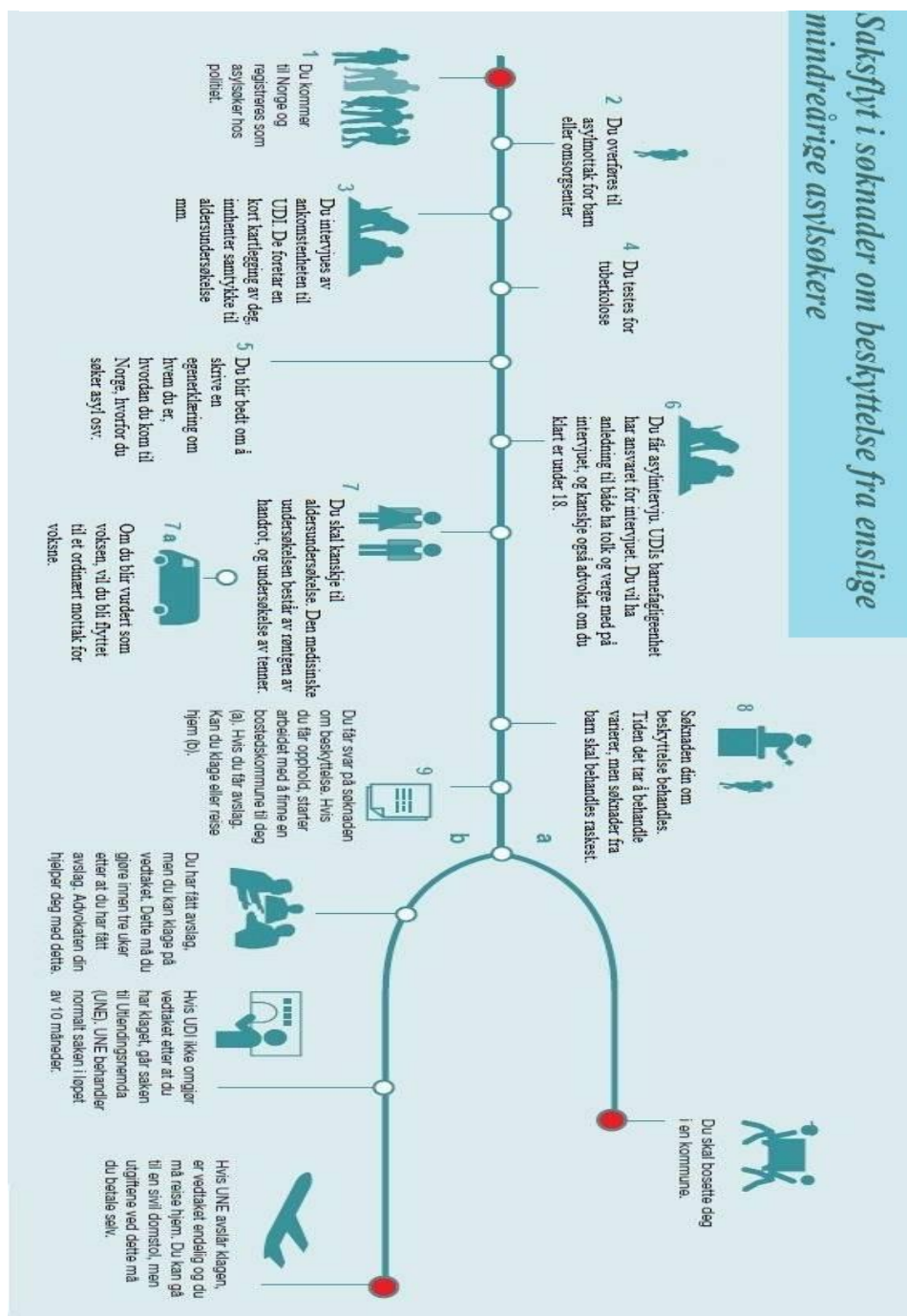
1.3.3.1 Gruppeintervju med UDI

Ettersom dette var et gruppeintervju med representanter fra flere fagavdelinger i UDI som alle jobber med enslige mindreårige asylsøkere, var det godt egnet til å gi meg en bredere og bedre forståelse av prosessen og de ulike stadiene rundt en aldersfastsettelse. Siden det var tre representanter fra UDI med på møtet valgte jeg å gjøre bruk av en ustrukturert intervjumodell, der representantene fikk snakke relativt fritt. Jeg baserte intervjuet på to flytskjema som jeg

hadde laget og sendt til dem på forhånd. Skjemaene var basert på den informasjonen jeg hadde tilgjengelig fra UDIs nettsider på intervjutidspunktet. Disse ble brukt som verktøy for å sjekke at jeg hadde forstått prosessen riktig, samt å gi de en pekepinn på hva jeg ønsket å snakke om, samtidig som de sto fritt til å ta opp temaer jeg eventuelt hadde utelatt.

Det første flytskjemaet viser saksflyten i søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige søkere fra de kommer til Norge og fram til et vedtak foreligger.¹⁹

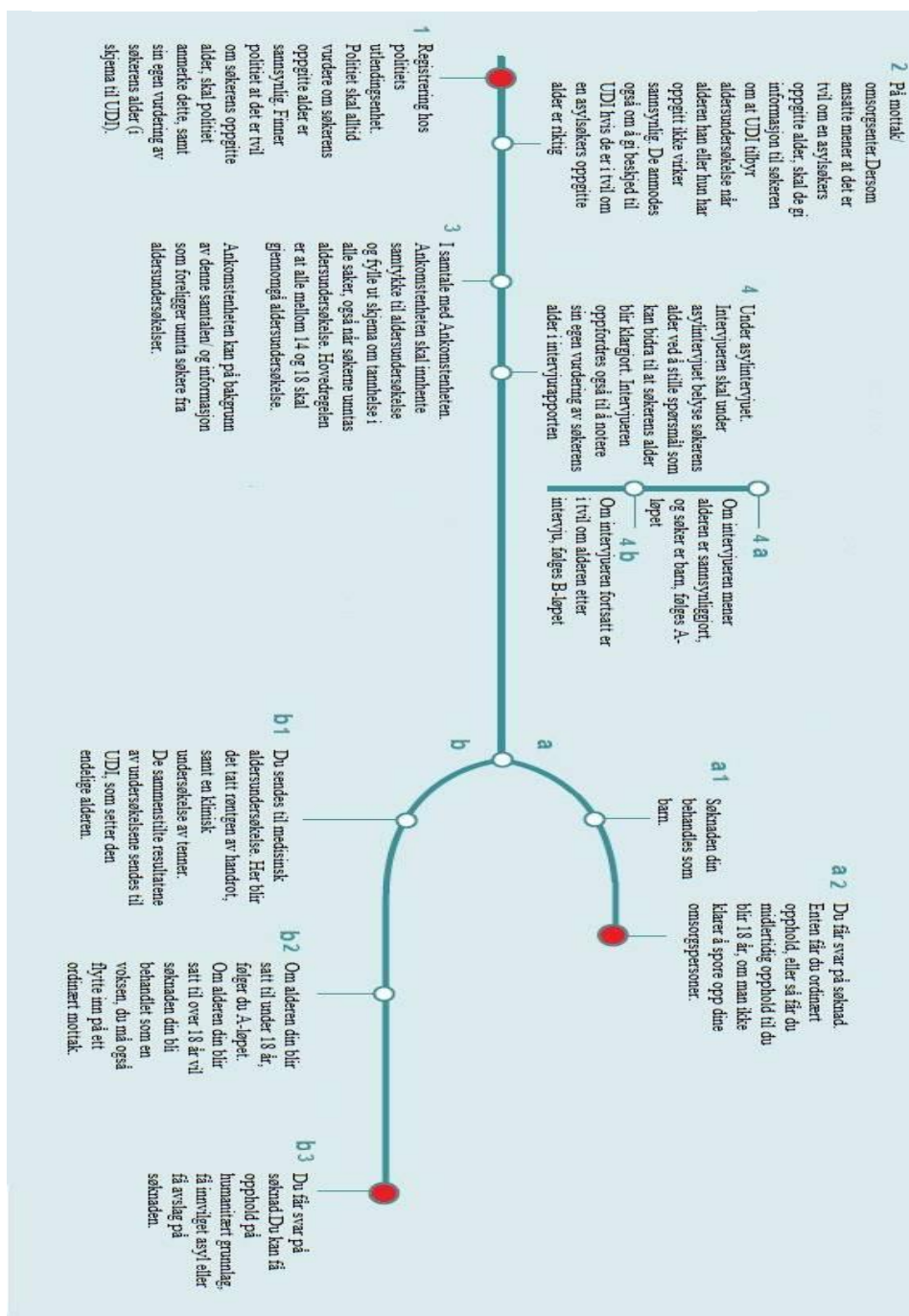
Figur 3: Flytskjema 1, saksflyt i søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige asylsøkere



¹⁹ Laget basert på tilgjengelig informasjon fra nettstedene: RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88, DM sak 050824-05. Utlendingsdirektoratets SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER. Gjeldende fra september 2005 og <http://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-internal-practices/im-2012-0191/>

Det andre flytskjemaet viser de ulike stegene på veien mot en eventuell aldersundersøkelse mer i detalj enn flytskjemaet som tar for seg hele asylprosessen for enslige mindreårige søkere.²⁰

Figur 4: Flytskjema 2, Flyt over vurdering av alder av enslige mindreårige asylsøkere



²⁰ Laget basert på tilgjengelig informasjon fra nettstedene: RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88, DM sak 050824-05. Utlendingsdirektoratets SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER. Gjeldende fra september 2005 og <http://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-internal-practices/im-2012-0191/>

I forkant av intervjuet hadde jeg i tillegg laget en sjekklister over spørsmål jeg ønsket å få svar på i løpet av gjennomgangen av flytskjemaene. Denne listen brukte jeg bare som et hjelpemiddel for min egen del under intervjuet. Etter hvert som jeg fikk svar på spørsmål som sto på listen krysset jeg det av. De spørsmålene jeg satt igjen med til slutt stilte jeg helt avslutningsvis.

Jeg fikk ikke tillatelse til å gjøre lydopptak av intervjuet, og ettersom det var tre representanter tilstede som alle gjennomgikk flytskjemaene, og intervjuet varte i underkant av to timer var det vanskelig å notere alt. Jeg valgte derfor å kun notere de viktigste poengene de kom med i løpet av intervjuet, og om det momenter jeg hadde misforstått da jeg utarbeidet flytskjemaene som ble brukt under intervjuet. I tillegg til dette brukte jeg de uttalelsene de kom med under intervjuet til å forme nye spørsmål som jeg kunne bruke på det kommende mailintervjuet med rådgiver i UDI. Dette ble i all hovedsak gjort for å få en bekreftelse på at jeg hadde forstått uttalelsene riktig, samt for å få svarene verifisert.

Den resterende informasjonen jeg fikk fra intervjuet, ble brukt til å oppdatere flytskjemaene. Det viste seg under intervjuet at UDI hadde en del etterslep på oppdatering av informasjon på nettsidene sine, og det var mye jeg hadde inkludert i mine første flytskjema som ikke gjaldt lengre.

1.3.3.2 Epostintervju med rådgiver i UDI

På bakgrunn av formen på intervjuet med gruppen fra UDI, satt jeg igjen med mye informasjon, men ikke informasjon jeg kunne gjøre bruk av uten å få det verifisert. Som allerede nevnt, kom det mange uttalelser under intervjuet med gruppen jeg gjerne ville ha bekreftet. Dermed vil det være hensiktsmessig for meg å gjøre bruk av e-post og skriftlige intervjuer, på bakgrunn av den type spørsmål jeg ønsker svar på, samt av effektivitets- og korrekthetshensyn. Epostintervjuet er naturlig nok strukturert og nedskrevet, og det fulgte en fast form.

I svaret fra rådgiveren fra UDI, ble det kommunisert at de i utgangspunktet var i en presset ressursituasjon, og således ikke hadde anledning til å bistå i så stor grad som først tiltenkt. Da spesielt med tanke på innhenting av statistikk og lignende. Svarene jeg fikk var i stor grad en gjentakelse av UDIs rundskriv og retningslinjer, og bekreftet dermed ikke de uttalelsene jeg hadde stilt spørsmålstegn ved på gruppeintervjuet. Til tross for at svarene på

epsotintervjuet bar preg av å komme direkte fra rundskriv, fikk jeg likevel nyttig innblikk i at også UDI annerkjenner at dette er et vanskelig felt med mange utfordringer. Jeg ble også gjort oppmerksom på at det vil komme noen endringer på feltet, og at det også er frigitt forskningsmidler fra UDI til å se nærmere på de medisinske metodene som er i bruk.

1.4 Oversikt over den videre framstillingen

I oppgavens neste kapitler skal jeg gjennomgå ulike aspekter vedrørende aldersundersøkelser. I kapittel 2 har jeg en generell gjennomgang av alder og identitet, og betydningen av dette sett i lys av aldersundersøkelser. Bakgrunnen for å inkludere dette i oppgaven er at jeg ønsker å sette søkelys på hvor stor betydning alder har for vår identitet i norsk samfunnsstruktur. Ønsket er også at dette kan være med i bakhodet når man leser resten av oppgaven.

Det neste kapitlet omhandler aldersundersøkelser, med både bakgrunn og historikk for dem, men også hvordan prosedyren er og brukes i forvaltningen. Denne delen omtaler også hvordan de medisinske undersøkelsene utføres, og hva de består av. Til slutt i kapitlet har jeg inkludert en oversikt over hvordan praksis for aldersfastsettelse er i andre land.

Kapittel 4 er en gjennomgang av den rettslige reguleringen av aldersundersøkelser. I denne delen er det også inkludert en bredere gjennomgang av juridisk metode, enn den som er som står i metodekapitlet (kapittel 1.3.2).

Kapitlet 5 er et avsluttende kapittel hvor jeg har dratt elementer fra tidligere i oppgaven sammen i overordnede drøftelser og konklusjoner.

Kapittel 2 Alder og identitet i aldersundersøkelser

2.1 Identitet

Betydningen av identitet er vanskelig å befestе, da identitetsdefinisjonen varierer fra fagdisiplin til fagdisiplin. Det som er felles er at identitet på mange måter kan sies å være summen av opplysninger som sier noe om deg som person, og som skiller deg fra andre.²¹

Man kan dele identitet opp i ulike former. Formell identitet er den summen av de opplysninger det offentlige har om deg, slik som fødselsnummer, skatteopplysninger og lignende.²² Sosial identitet som er den identiteten som dannes på bakgrunn av dine personlige egenskaper og interesser, og er på mange måter summen av hvordan du framstiller deg utad.²³ Det kan være hvordan du kler deg, utdannelse, gruppetilhørighet osv. En person kan inneha flere sosiale identiteter: den identiteten du har på jobb kan skille seg fra den sosiale identiteten du har hjemme eller blant venner. I tillegg har du også en personlig identitet, som inkluderer de fysiske og visuelle trekkene dine, slik som etnisitet, kjønn, alder, trekk ved ditt utseende osv.²⁴ Disse ulike formene for identitet kan til en viss grad overlappe hverandre, slik som at deler av din sosiale identitet kan bli nedtegnet i offentlige registre. Et eksempel på dette kan være medlemskap i organisasjoner og foreninger, som i utgangspunktet er en del av din sosiale identitet, men om det inkluderes i et offentlig register er det også blitt en del av din formelle identitet.

Utlendingsforvaltningens oppgaver vedrørende identitet er en avklaring av den formelle identiteten til søkerne, men for å komme fram til denne vil det også være en del overlapping med de andre former for identitet. De elementene som inngår i utlendingsforvaltningens identitetsvurdering er blant annet personalia, fødselsdato, nasjonalitet, etnisk tilhørighet og klientilknytning.²⁵ Den sikreste måten å avklare identitet (her formell identitet) på, er ved å få framlagt identitetspapirer.²⁶ Ettersom over 90 prosent av alle som søker beskyttelse er

²¹ Faktaark om identitet i utlendingssaker, Utlendingsdirektoratet

²² Sett i sammenheng med aldersundersøkelser vil det ikke bare være den informasjonen det offentlige har om deg, men også den informasjonen de har tillagt/bestemt om de, da spesielt med tanke på fødselsår.

²³ Vamos , Ann Elisabeth Gabrielsen, Fiktiv identitet og vold i nære relasjoner (2010), S.14

²⁴ Vamos , Ann Elisabeth Gabrielsen, Fiktiv identitet og vold i nære relasjoner (2010), S.14

²⁵ Faktaark om identitet i utlendingssaker, Utlendingsdirektoratet

²⁶ Eksempler på identitetspapirer kan være pass, identitetskort, fødselsattest mv.

papirløse eller ikke har tilstrekkelig notariatet på sine dokumenter²⁷, er det svært sjelden identitetspapirer alene blir benyttet for å fastsette identiteten til søkeren. Som oftest benyttes en rekke andre metoder for å få sannsynliggjort identiteten til søkeren. Metoder som kan benyttes er DNA-testing, aldersundersøkelse, språkanalyse, spørsmål under asylintervju, fingeravtrykk og innhenting av opplysninger i henhold til Dublin II-forordningen.²⁸ Når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere, er det i utgangspunktet aldersundersøkelser og spørsmål under intervju som blir benyttet. Dette på bakgrunn av at det ofte er vanskelig å fastsette en klar identitet på disse søkerne, og at utlendingsforvaltningen heller ønsker å få avklart hvorvidt det er et reelt beskyttelsesbehov i disse sakene.²⁹ Om alderen til søkeren er sannsynliggjort som barn, og barnet ikke har omsorgspersoner som kan oppspores, er det ofte grunn nok til å innvilge enten opphold på midlertidig basis eller ordinær bosetning.

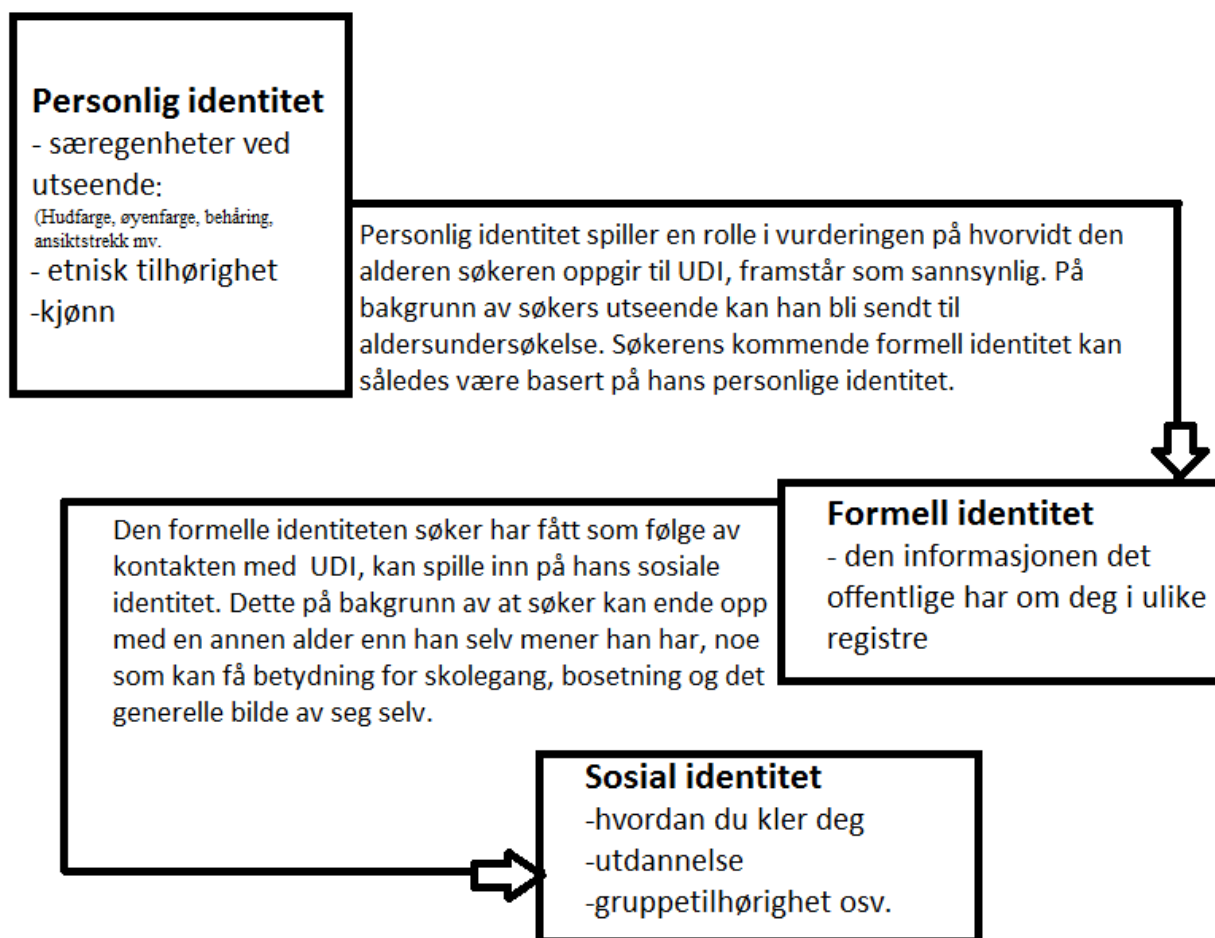
Aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere og identitet, ligger i et krysningsfelt mellom ulike former for identitet. En søkers personlige identitet, vil kunne få stor betydning for den formelle identiteten, som igjen kan få betydning for den sosiale identiteten til søkeren. For å visualisere dette har jeg laget en figur som viser sammenhengen mellom de ulike formene for identitet i forhold til aldersundersøkelser.

²⁷ Tor Egil Viblemo m.flere (Oxford Research AS), *Behov for felles innsats - Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet*, mars 2013

²⁸ Hva er identitet? - Nasjonalt ID-senter

²⁹ Avdelingsdirektør i UDI Stephan Mo i aftenpostenonsdag 03.april 2013.

Figur 5: Ulike former for identitet sett i sammenheng med aldersundersøkelser



Som vist i figuren kan faktorer vedrørende søkerens personlige identitet, slik som ansiktstrekk, hvorvidt søkeren har ansiktshår eller har utviklet bryster, få betydning for om utlendingsmyndighetene vurderer den oppgitte alderen som sannsynlig eller ikke. Om den oppgitte alderen betviles på grunn av en søkers personlige identitet, kan dette medføre at søkeren blir tilbydd en aldersundersøkelse. Om aldersundersøkelsen og de andre momentene i saken legger grunnlag for at søkerens alder er en annen en den han selv har oppgitt, kan søkeren bli tildelt en *ny* formell identitet. Som det går fram av siste pil i figuren, kan den nye formelle identiteten søkeren har fått som følge av kontakten med UDI, få betydning for søkerens sosiale identitet. Dette fordi den sosiale identiteten i stor grad er bygd rundt gruppetilhørighet og hvordan du ønsker å framstå. Om en søker da får tildelt en alder som er overårig, kan dette få betydning for skolegang, bosetning og forventninger til hvordan en skal te seg. Som det går fram av figuren over, kan det tenkes at det i noen av sakene hvor søker får

tildelt en alder han eller hun ikke identifiserer seg med, vil det kunne oppstå en kollisjon mellom den formelle identitet til søkerne, og den sosiale identiteten søkeren ønsker at skal representere seg.

2.2 Alder

Som nevnt i innledningskapittelet er alder bestemmende for mange av rettighetene og pliktene vi som borgere har i vårt samfunn. Alle som er født i Norge har en dokumentert alder allerede fra fødselen av, og denne vil følge deg gjennom hele livet. En person kan bli eldre, men fødselsdatoen vil fremdeles være den samme. I norsk perspektiv anses alderen til en person som en viktig karakteristikk av en persons identitet.³⁰ Dette er noe som vi i stor grad ser på som naturlig, og som vi på mange måter tar for gitt i Norge.

Både i Norge og andre deler av verden representerer en persons alder en markør for rettigheter og plikter i staten. Eksempler på dette kan være at vi har rett og plikt til skolegang fra året vi fyller 6 og at vi har lov til å melde oss inn eller ut av trossamfunn på eget initiativ fra vi er 15 år gammel. Betydningen av en persons alder kan likevel variere fra land til land, da sosiale organiseringer og forventninger basert på alder ikke er universelle, men kulturelt betinget.³¹

I enkelte mindre utviklede land er det for eksempel ikke vanlig å føde på sykehus, og det er heller ikke noen offentlige register for registrering av nyfødte. Således er det vanskelig å bedømme en eksakt alder for mange av innbyggerne i disse landene.³² I kulturell sammenheng er dette også mindre viktig enn det er i Norge, da kronologisk alder ofte ikke har en avgjørende rolle for hvilket stadium i livet du er i. Dette er i mange kulturer basert på de ulike livsfaser man går gjennom i løpet av livet.³³ I Nova-rapporten om eldre med minoritetsbakgrunn, blir det presisert at en del eldre ikke vet eksakt hvor gamle de er, da kronologisk alder ikke er av betydning i deres respektive kulturer. Personer med pakistansk

³⁰ *The Fact of Age*- OCC report into the age assessment of children seeking asylum, The Children's Commissioner for England, 17 July 2012

³¹ Liv Mette Gulbrandsen, «Oppvekst og psykologisk utvikling -innføring i psykologiske perspektiver», 2006

³² NOAS/Redd Barna, «mamma vet hvor gammel jeg er», 2006

³³ Liv Mette Gulbrandsen, «Oppvekst og psykologisk utvikling -innføring i psykologiske perspektiver», 2006

bakgrunn for eksempel, kan beskrive seg som eldre eller gamle om de har blitt besteforeldre eller har fått helseproblemer som tilsier at de har blitt eldre.³⁴

Problematikken rundt alder kommer først til syne når våre kunnskapspraksiser knyttet til betydningen av alder, møter mennesker fra en annen kultur enn oss selv. I møte med det offentlige Norge har alder en helt essensiell rolle. Med henblikk på asylprosessen for barn, har alder en enorm betydning, og alderen vil i noen tilfeller bli avgjørende for om søkeren får bli eller må forlate landet. Ettersom en stor andel av disse barna faktisk ikke vet hvor gamle de er og heller ikke har noen papirer å vise til, har aldersundersøkelser blitt tatt i bruk for å tildele de en alder.³⁵

Aldersundersøkelser er ingen eksakt vitenskap, og det å tildele en 100 % korrekt kronologisk alder er umulig.³⁶ Virkningen av å få tildelt en alder som følge av aldersundersøkelser, vet vi dessverre lite om, da dette er en relativt ny praksis uten forskning på dette aspektet rundt aldersundersøkelser.

I forskningen baserer de seg hovedsakelig på forventninger knyttet til en bestemt alder og de institusjonaliserte livsforløpene som er knyttet til kronologisk alder.³⁷ Generelt blir alder sjelden problematisert i forskningen utover dette, og mye av grunnen til dette kan sies å være at alder er noe som blir tatt for gitt, både i hverdagslivet og i forskningssammenheng.³⁸ I følge Krekula, Närvänen og Näsman, kan forskning som ikke problematiserer alder være med på å bidra til at fordommene om alder får feste, fordommer som at alder er essensielt bestemmende for hvordan noen er, hvilke behov de har og hvilke rettigheter de skal tildeles.³⁹ Nettopp denne tilnærmingen til alder, er ikke ulik bakgrunnen for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere.

³⁴ Bjørg Moen 2002, *Når hjemme er et annet sted -Omsorg for eldre med minoritetsetnisk bakgrunn*, NOVA Rapport 8/02

³⁵ Se kapittel 3, for nærmere om aldersundersøkelser og hvilke metoder som benyttes for å bestemme alder.

³⁶ RS 2010-183, Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88, Utlendingsdirektoratet

³⁷ Liv Mette Gulbrandsen, «Oppvekst og psykologisk utvikling -innføring i psykologiske perspektiver», 2006

³⁸ Krekula, Närvänen og Näsman, *Ålder i interseksjonell analys*, 2005

³⁹ Krekula, Närvänen og Näsman, *Ålder i interseksjonell analys*, 2005

Kapittel 3 Aldersfastsettelse

I dette kapitlet ønsker jeg å gå nærmere inn på metodene som til sammen legger grunnlaget for en aldersfastsettelse. For å gi et klart bilde på hvordan praksis for aldersundersøkelser er i dag, har jeg valgt å dele kapitlet opp i tre underkapittel. Først vil jeg se på historikk og utvikling for aldersundersøkelser i et norsk perspektiv, før jeg vil gå inn på de aktuelle metodene og teknikkene som er i bruk i dag. Til sist har jeg inkludert en del om utenlandsk praksis for aldersundersøkelser.

3.1 Begrunnelse og historie for aldersundersøkelser

For å få en bedre oversikt over begrunnelsen for aldersundersøkelser i norsk perspektiv, samt historikken rundt innførelsen av den, startet jeg våren 2012 en kartlegging av alle dokumenter som omhandler aldersfastsettelse tilgjengelig på regjeringen.no og stortinget.no. Jeg konsentrerte søket til dokumenter fra starten av 2000-tallet og fram til i dag. Bakgrunnen for at jeg ikke inkluderte dokumenter fra før år 2000, var at aldersundersøkelser ikke ble innført i Norge før i 2003. I dette underkapitlet vil jeg først gjennomgå metoden jeg brukte for å innhente dokumentene, for så å gi en kort kronologisk oppsummering av de viktigste funnene med tanke på historikk.

3.1.1 Metode for å innhente dokumentene

I arbeidet med å innhente disse dokumentene benyttet jeg meg av søkefunksjonene på nettstedene til Regjeringen og Stortinget. Resultatene av disse søkene var svært mange treff og mye tekst, der selvsagt ikke alt berørte aldersundersøkelser direkte, til tross for at det er nevnt og dermed funnet av søkemotoren.

På regjeringen.no søkte jeg på *aldersundersøkelse** og fant 44 dokumenter. Ved søk på *alderstest** ble det i alt funnet 30 dokumenter, hvorav fire nye dokumenter. Ved søk på *aldersfastsettelse** ble det funnet ytterligere 2 dokumenter jeg ikke fant ved de første søkene. Ved søk på *aldersvurdering** ble det funnet 1 dokument som ikke dukket opp på de andre søkene.

På stortinget.no ble det ved søk på *aldersfastsettelse** funnet 5 dokumenter fra stortinget. Ved søk på *aldersundersøkelse** ble det funnet 9 dokumenter fra stortinget, hvorav 4 ikke var funnet fra før. Ved søk på *alderstest** ble det funnet 10 dokumenter fra stortinget. Der var det

2 dokumenter jeg ikke fikk ved de andre søkene. Ved søk på *aldersvurdering** ble det ikke funnet noe som ikke var funnet fra før.

Som nevnt besto det meste av arbeidet å lese gjennom alt og sørge for at man ikke overså noen viktige poenger vedrørende aldersundersøkelser, innføringen og gjennomføringen av dem. De fleste av dokumentene som kom opp på søkene, omhandlet ikke alderstesting i det hele tatt, men det ble bare nevnt. I svært mange av dokumentene var det bare nevnt som forklaring på hvorfor saksbehandlingstiden for enslige mindreårige asylsøkere ikke var tilfredsstillende, og ikke noe mer om undersøkelsene utover det.

Etter å ha eliminert alle dokumentene som ikke gjaldt aldersundersøkelser direkte, forsøkte jeg å trekke fram de mest relevante poengene fra hvert av de gjenstående dokumentene.

3.1.2 Innføringen av aldersundersøkelser i Norge

På begynnelsen av 2000-tallet skilte Norge seg ut i forhold til de andre nordiske landene med at vi fikk et langt høyere antall enslige mindreårige asylsøkere hit enn våre naboland. I 2001 var Norge og Finland de eneste av de nordiske landene som ikke hadde praksis om aldersundersøkelser. I *St.meld. nr. 17, 2000-2001, Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg* diskuteres det hvorvidt Norge skal vurdere å benytte seg av aldersundersøkelser, da de ser at det er et problem at stadig flere asylsøkere hevder at de er enslige mindreårige, til tross for at de åpenbart er voksne.⁴⁰

I gjennomgangen av samme stortingsmelding slår Kommunalkomiteen fast i sin innstilling at det bør iverksettes alderstesting: *«Komiteen mener det bør iverksettes alderstesting av alle som hevder å være mindreårige asylsøkere som ikke kan dokumentere sin alder, og som ikke åpenbart er mindreårige»*⁴¹

Etter modell fra Sverige og Danmark etablerte UDI et system for aldersundersøkelser, som ble iverksatt fra begynnelsen av februar 2003. Modellen som ble innført i 2003 er svært lik den vi benytter i dag med undersøkelse av tenner og handrot, med unntak av perioden 2006-2009 da handrotsrøntgen var tatt ut av undersøkelsesopplegget. Aldersundersøkelsene var også i 2003 frivillige, og skulle rutinemessig tilbys søkere dersom det var tvil om riktig alder var oppgitt. Om søker ikke samtykker ville dette kunne få betydning for troverdigheten til

⁴⁰ St.meld. nr. 17, 2000-2001, Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg, Regjeringen

⁴¹ Innstilling fra kommunalkomiteen om asyl- og flyktningpolitikken i Norge (...) Innst. S. nr. 197 (2000-2001), Stortinget

søker.⁴² Ved innføring var det ventet en betydelig reduksjon i antall enslige mindreårige asylsøkere som kom til landet.⁴³ Det var også viktig å få gjort kjent blant mulige asylsøkere at uriktig alder ville bli avdekket i Norge.⁴⁴

Det viktigste argumentet for aldersundersøkelser er signaleffekten utad. Dette var nok trolig også det viktigste poenget ved innføringen av aldersundersøkelser i 2003, med tanke på antallet enslige mindreårige asylsøkere vi mottok i Norge i sammenligning med våre naboland.

Fra innførelsen av medisinske aldersundersøkelser i begynnelsen av 2003, og fram til 2007 var aldersundersøkelser ulovfestet. I forbindelse med forarbeidene til den nye utlendingsloven, samt endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), begynte man å diskutere hvorvidt man skulle lovfeste aldersundersøkelser, og hvordan ordlyden skulle være.

I *NOU 2004:20, Ny utlendingslov* nevner de erfaringer og gevinsten ved aldersundersøkelser så langt.⁴⁵ Utvalget tar opp at svært få motsetter seg aldersundersøkelser i utgangspunktet, og at det således ikke var problematisk å pålegge det.

Utvalget foreslår derfor å lovfeste en adgang til å pålegge alderstesting i forbindelse med asylsaker:

«Etter utvalgets mening bør utlendingsmyndighetene ha adgang til å fastsette et påbud om alderstesting i tilfeller hvor de er i tvil om søkerens alder. Utvalget kan ikke se tungtveiende etiske eller personvernmessige grunner som taler mot en slik hjemmel. Utvalget foreslår følgelig å lovfeste en adgang til å pålegge alderstesting i forbindelse med behandlingen av en sak etter utlendingsloven.»⁴⁶

Utover de nevnte gevinstene de hadde sett så langt, blir det ikke videre argumentert noe, hverken for eller mot å lovfeste pålegg av aldersundersøkelser.

⁴² Høringsdokument 16.05.2003, Kommunal- og regionaldepartementet, forslag fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe om bedre oppfølging av enslige mindreårige.

⁴³ Høringsdokument 16.05.2003, Kommunal- og regionaldepartementet, forslag fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe om bedre oppfølging av enslige mindreårige.

⁴⁴ NOU 2004: 16 - Vergemål, Regjeringen

⁴⁵ Når meldingen sto klar i 2004 hadde aldersundersøkelser ikke veldig lang fartstid i Norge, det var snakk om maks et år med praksisen.

⁴⁶ NOU 2004:20 - Ny utlendingslov, Regjeringen

I *Ot.prp. nr. 17 2006–2007, Om lov om endringer i utlendingsloven* blir her foreslått å gi en ny hjemmel i ny § 37 for å videreføre praksisen med aldersundersøkelser, som fram til dette tidspunktet hadde sitt grunnlag i samtykke. Departementet deler utvalgets syn fra NOU 2004:20 om at det ikke er tungtveiende etiske eller personvernsmessige hensyn som taler mot å praktisere aldersundersøkelser.⁴⁷ Heller ikke her argumenteres det noe mer, hverken for eller mot, utover de allerede nevnte gevinstene de hadde sett av bruken av aldersundersøkelser i løpet av den korte tiden det hadde vært praktisert i forkant av lovarbeidet.

Til tross for at lovutvalget i NOU 2004:20 foreslo å pålegge aldersundersøkelse, foreslo departementet å bruke ordet «*anmodes til å la seg undersøke*» i stedet for «*pålegges til*». Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag lød følgende:

Ny § 37 g Aldersundersøkelse skal lyde:

Dersom det i en sak hvor det er fremmet søknad om asyl eller familiegjenforening, ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er yngre enn 18 år, kan utlendingen anmodes om å la seg undersøke for å klargjøre alderen. Resultatet av undersøkelsen skal vurderes i forhold til de øvrige opplysningene i saken.

Avslår utlendingen å la seg undersøke, skal utlendingen gjøres oppmerksom på at dette kan få betydning for vurderingen av saken.

De understreker likevel at det bør gå tydelig fram av loven at det vil kunne påvirke vurderinga av saken om ikke utlendingen samtykker til aldersundersøkelser. Videre bemerker de at i praksis vil situasjonen være at styresmaktene normalt vil se bort fra påstander fra søkeren om at vedkommende er mindreårig, dersom den ikke lar seg undersøke.⁴⁸

Kommunal- og forvaltningskomiteen stiller seg bak forslaget fra departementet.

Fremskrittspartiet legger til at om utlendingen avslår å la seg undersøke, bør søknaden automatisk avslått. Høyre og Venstre foreslår at aldersundersøkelses skal kunne pålegges, slik som lovutvalget i NOU 2004:20 la frem.⁴⁹

I tillegg til de forslagene Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre kom med, ble det fremmet nok et forslag i debatten av Tom Strømstad Olsen på vegne av Arbeiderpartiet, Sosialistisk

⁴⁷ Ot.prp. nr. 17 2006–2007, Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.)

⁴⁸ Ot.prp. nr. 17 2006–2007, Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.)

⁴⁹ Innst. O. nr. 44 (2006-2007), Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.),

Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Endringene fra departementets forslag var at det nye forslaget også inkluderte arbeidstillatelse, og endret det til «om utlendingen er over eller under 18 år», i stedet for «om utlendingen er yngre enn 18 år». Dette forslaget erstattet den opprinnelige innstillingen og ble også vedtatt i Odelstinget.⁵⁰

Ny § 37 g Aldersundersøkelse skal lyde:

Dersom det i en sak om asyl eller i en sak om arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse for et familiemedlem ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er over eller under 18 år, kan utlendingen anmodes om å la seg undersøke for å klargjøre alderen. Resultatet av undersøkelsen skal vurderes i forhold til de øvrige opplysningene i saken.

Avslår utlendingen å la seg undersøke, skal utlendingen gjøres oppmerksom på at dette kan få betydning for vurderingen av saken.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføring av aldersundersøkelse.

Ordlyden i den vedtatte paragraf 37 i den gamle utlendingsloven er den samme som i dagens utlendingslov § 88 om aldersundersøkelser.⁵¹

3.2 Teknikker og metoder for aldersundersøkelser

Som allerede nevnt i kapittel 1, tilbys aldersundersøkelser for å sannsynliggjøre alderen til en person som søker beskyttelse som enslig mindreårig. Slik aldersundersøkelsen er i dag, består den av to ulike deler; en medisinsk del og en intervjudel. Det jeg ønsker å gjøre i dette underkapittelet, er å gi en oversikt over hendelsesforløpet i en aldersfastsettelse, samt gjøre rede for de ulike komponentene undersøkelsene består av. For å gjøre dette har jeg delt det inn fire deler, første del er en oversikt av prosedyrene i sin helhet, neste del er om ankomstenheten og kontakt med søker i forkant av medisinske aldersundersøkelser, tredje del om de medisinske undersøkelsene og en fjerde del om asylintervjuet og hvilke vurdering som blir gjort på bakgrunn av undersøkelsene.

⁵⁰ Forslag fremmet i debatten, Ot.prp. nr. 17 (2006-2007), Innst. O. nr. 44 (2006-2007), beslutning. O. nr. 62 (2006-2007), Stortinget

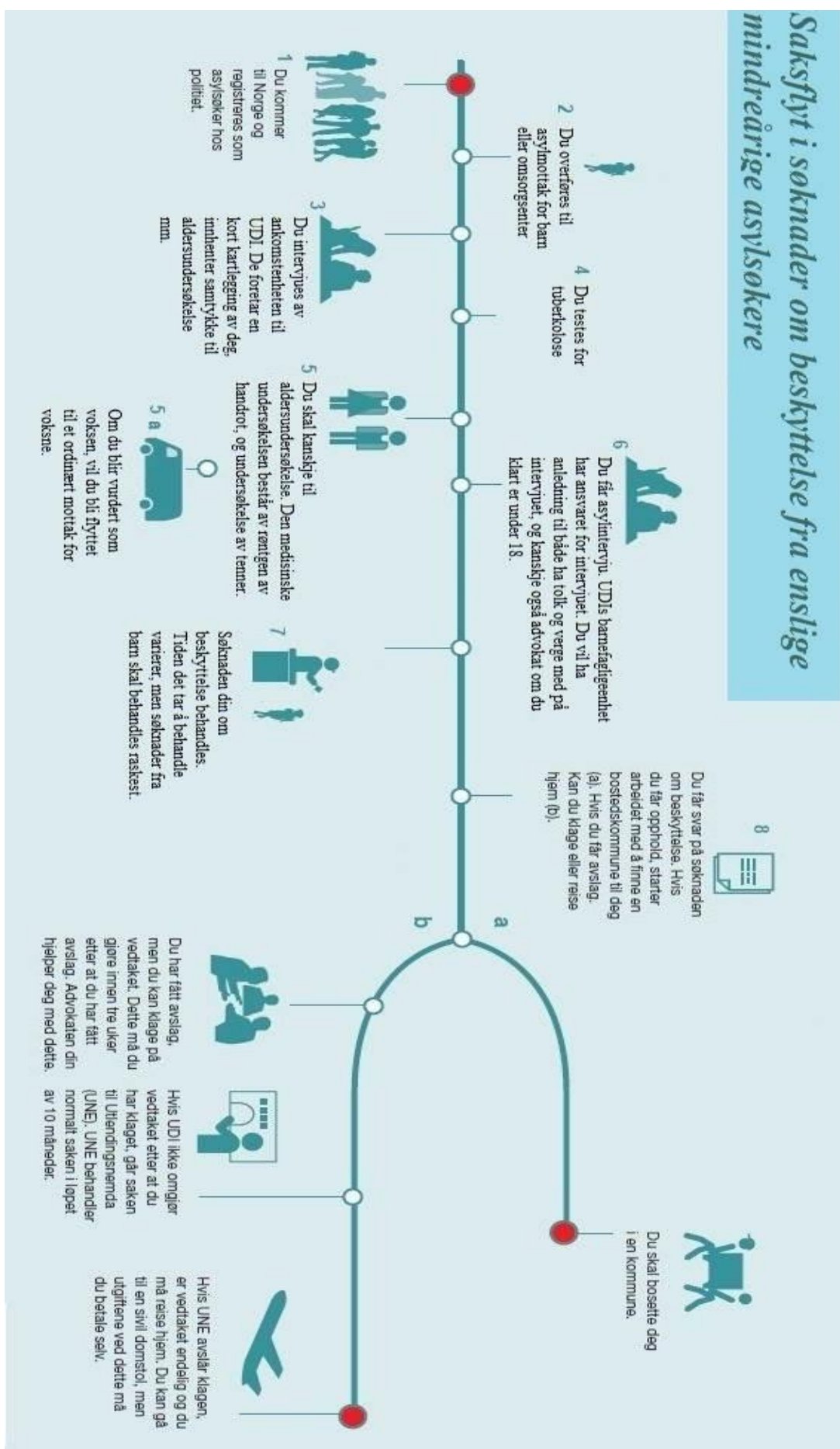
⁵¹ LOV 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). §88

3.2.1 Oversikt over prosedyre

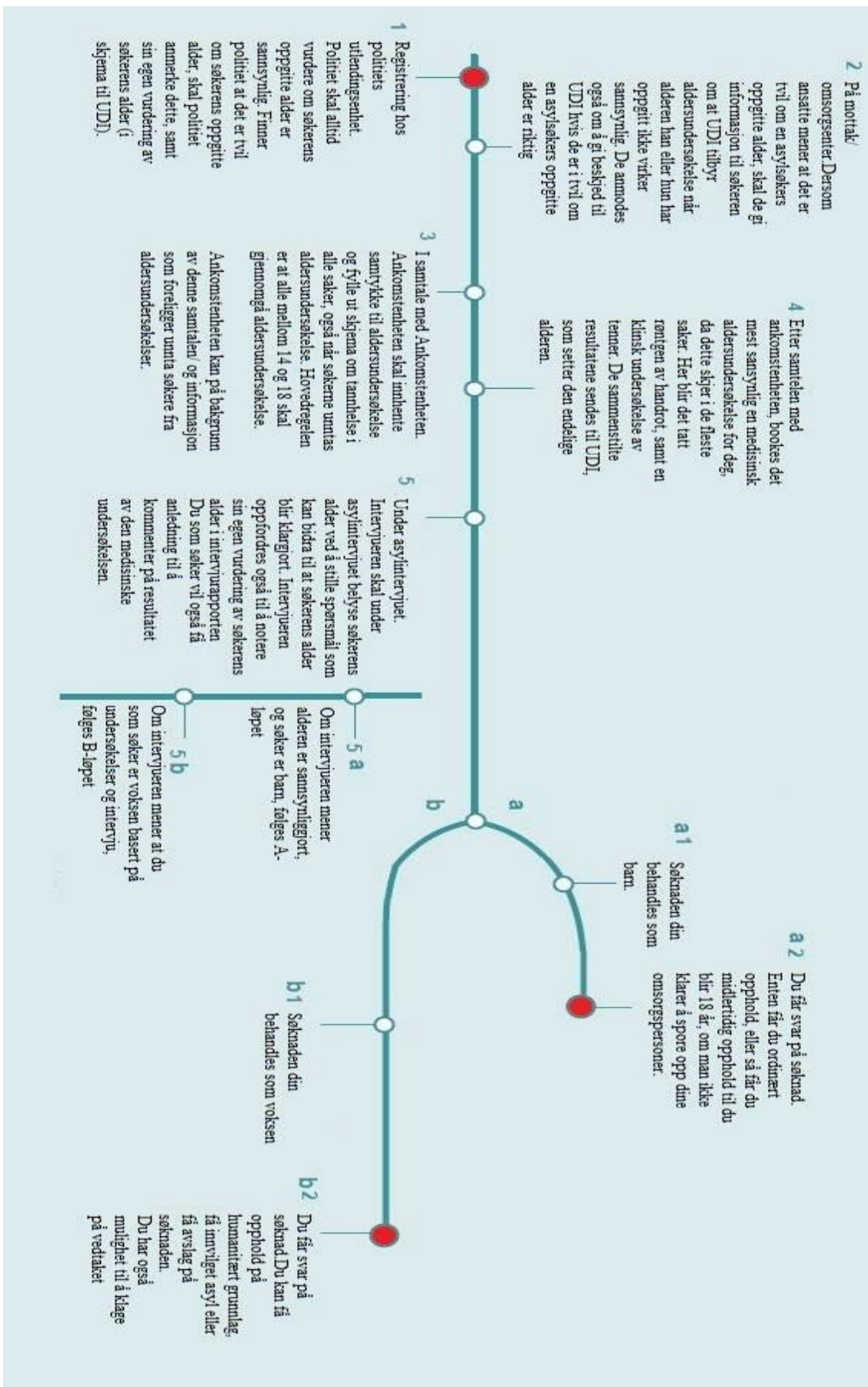
For å gi en oversikt over prosedyrene som leder fram til en aldersfastsettelse, har jeg tatt utgangspunkt i flytskjemaene jeg lagde i forkant av intervjuene med UDI. Dette for å visualisere stegene, og gi et helhetlig bilde av hendelsesforløpet. I dette underkapittelet kommer jeg ikke til å gå inn på diskusjoner eller betraktninger av prosedyrene, da jeg går nærmere inn på hver enkelt del i de kommende underkapitlene. Her ønsker jeg bare å gi et konkret bilde av hendelsesforløpet.

Flytskjemaene nedenfor er blitt revidert etter intervjuene, basert på oppdatert informasjon fra UDI. I gjennomgangen av dem oppsummerer jeg begge flytskjemaene samlet, da de overlapper hverandre på flere punkter.

Figur 6: Flytskjema 3, saksflyt i søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige asylsøkere (oppdatert)



Figur 7: Flytskjema 4, Flyt over vurdering av alder av enslige mindreårige asylsøkere (oppdatert)



- 1) Søker kommer til Norge og registrer seg som enslig mindreårig asylsøker hos politiets utlendingsenhet. I de aller fleste tilfeller vil det bli tildelt en verge som er sammen med søker under registreringen. Politiet skal alltid vurdere om søkerens oppgitte alder framstår som sannsynlig. Finner politiet at det er tvil om søkerens oppgitte alder, skal politiet anmerke dette, samt sin egen vurdering av søkerens alder (i skjema til UDI).
- 2) Søker overflyttes i de aller fleste tilfeller til transittmottak for barn. Dersom de ansatte mener det er tvil om søkerens oppgitte alder skal de gi informasjon til søkeren om at UDI tilbyr aldersundersøkelse når alderen han eller hun har oppgitt ikke virker sannsynlig. De ansatte anmodes også om å gi beskjed til UDI hvis de er i tvil om en asylsøkers oppgitte alder er riktig.
- 3) Så langt det er mulig skal søkeren intervjues ved ankomstenheten 4-5 dager etter ankomst, i noen tilfeller også raskere om det lar seg gjøre. Søkeren skal ha med seg verge og tolk på samtalen. Om det lar seg gjøre bør det være samme verge som var med under politiregistreringen. Ankomstenheten foretar en kort kartlegging av søker, samt innhenter samtykke til aldersundersøkelse og fyller ut skjema om tannhelse i alle saker, også om søkeren skal unntas aldersundersøkelse. Hovedregelen er at alle søkere mellom 14 og 18 år skal gjennomgå aldersundersøkelse. På bakgrunn av denne samtalen skal ankomstenheten booke dato for medisinsk aldersundersøkelse. De har også anledning til å unnta søkere fra aldersundersøkelse basert på samtalen og inntrykket søkeren gir.
- 4) De aller fleste søkerne i denne gruppen gjennomgår aldersundersøkelse. De medisinske aldersundersøkelsene består av røntgen av handrot, og klinisk undersøkelse av tenner. Resultatene sammenstilles av en barnelege på Ullevål sykehus, før de oversendes til UDI.
- 5) Asylintervju. UDIs barnefaglige enhet har ansvaret for intervjuet. Søkeren vil ha anledning til både å ha tolk og verge med på intervjuet, så langt det er mulig bør det være samme verge som har fulgt søkeren gjennom hele løpet. I noen tilfeller kan det også være anledning til ha med advokat på asylintervjuet. Advokat vil kun bli tildelt dersom det ikke er noen tvil om at søkeren er mindreårig. Asylintervjuet er søkerens mulighet til å fortelle sin historie i større detalj, enn man hadde under samtalen med ankomstenheten. I tillegg til å gjøre vurderingen om hvorvidt søkeren oppnår kravene som gjelder for asyl eller opphold på humanitært grunnlag, skal også intervjuet brukes

til å belyse søkerens alder. Søkerens alder skal belyses ved at intervjuer stiller spørsmål som kan sannsynliggjøre alder. Intervjueren oppfordres også til å notere sin egen vurdering av søkerens alder i intervjurapporten. Søkeren vil også få anledning til å kommentere på resultatet av den medisinske undersøkelsen i løpet av intervjuet.

- 6) På bakgrunn av de medisinske undersøkelsene, intervjuet og annen informasjon som kan være med på å klargjøre alderen til søker, setter UDI en alder på søkeren. Det mest avgjørende er hvorvidt søkeren blir satt som over eller under 18 år. Om søkeren blir vurdert til å være barn er det også avgjørende om alderen blir satt til over eller under 16 år.⁵²
- 7) Søknaden om beskyttelse behandles. Tiden det tar å behandle søknaden vil variere, men utgangspunktet er at saker som omhandler barn skal ha kortere behandlingstid enn voksne søkere.
- 8) Søkeren får svar på asylsøknaden. Barn vil enten få innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag, eller en midlertidig oppholdstillatelse til de blir 18 år om man ikke klarer å spore opp omsorgspersoner slik at barnet kan gjenforenes med dem. Er alderen til søker blitt satt til over 18 år, kan søker få innvilget asyl, opphold på humanitært grunnlag eller avslag.
- 9) Det er anledning til å klage på vedtaket, men ikke på aldersfastsettelsen alene. Om søker klager, og UDI ikke gjør om på vedtaket, går klagen videre til Utlendingsnemnda (UNE). Normalt behandler UNE saken i løpet av 10 måneder.

3.2.2 Ankomstenheten og kontakt med søker

Det er en rekke personer og instanser som er i direkte kontakt med en søker fra ankomst og fram til asylintervjuet og vedtak. Som ledd i å få avdekket korrekt alder er det viktig for utlendingsmyndighetene at disse personene og instansene informerer utlendingsdirektoratets asylavdeling om de oppfatter søkeren som eldre eller yngre enn søkeren har oppgitt å være, da

⁵² Om du blir satt til å være under 18, men over 16 kan du få opphold på midlertidig grunnlag.

spesielt om det er noe ved søkerens utseende eller atferd som gjør at man tviler på oppgitt alder.⁵³

I første omgang er det politiets utlendingsenhet som er i kontakt med søker. Om politiet finner at det er tvil om søkerens oppgitte alder, skal politiet anmerke dette, samt gi sin egen vurdering av søkerens alder i skjemaet for ankomstregistrering av asylsøkere.⁵⁴ Den videre kontakten med søkeren er gjennom mottakene hvor søker bor. Også de ansatte her anmodes til å gi en vurdering av om oppgitt alder ser ut til å stemme. De ansatte på mottakene ser søkeren på daglig basis og kan derfor si mer om alderen til søkeren, og om den ser ut til å stemme. De ser også søkeren i sosial omgang med andre mindreårige og har på den måten muligheten til å se hvordan søkeren samhandler med andre barn.

Når Politiets Utlendingsenhet har fullført registreringen av saken, og har sendt saken over til UDI med eventuelle merknader, er det UDIs ankomstenhet som fører saken videre.⁵⁵

Ankomstenheten ble opprettet i april 2012, og tok over mange av oppgavene som den tidligere Koordineringsenheten hadde. I tillegg til dette hadde opprettelsen av ankomstenheten som formål å forbedre saksflyten i asylavdelingen ved å sikre verdi for den videre saksgangen og gi søkeren god informasjon om det videre saksforløpet.⁵⁶

Ankomstenheten har som hovedoppgave å gjennomføre ankomstsamtale med søker. Denne samtalen skal normalt foregå mer enn 5 dager etter registreringen hos politiet.

Ankomstsamtalen med enslige mindreårige asylsøkere har som formål å innhente samtykke til aldersundersøkelse og informasjon om tannhelse. Dette skal gjøres i alle saker, uavhengig om søkeren skal til aldersundersøkelse eller ikke. Det er viktig å påpeke at en aldersundersøkelse er samtykkebasert, og det vil ikke bli gjennomført aldersundersøkelse hvis søkeren ikke skriftlig bekrefter at han eller hun samtykker til en slik undersøkelse.⁵⁷ Dette vil jeg riktignok gå nærmere inn på i kapittelet om rettslig regulering (kapittel 4). Videre er formålet å nedtegne alder, bosted og å foreta en innledende kartlegging av årsakene til søknaden om beskyttelse. Ankomstenheten skal ta i mot dokumentasjon fra søkeren, som skal legges ved

⁵³ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

⁵⁴ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

⁵⁵ IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner

⁵⁶ IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner

⁵⁷ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

rapporten fra samtalen. Det skal også gjøres en kartlegging av nettverk i Norge, samt fysisk og psykisk helse.⁵⁸ Under ankomstsamtalen er det søker, verge, tolk og ansatte fra ankomstenheten til stede. Det er viktig å gjøre oppmerksom på at det er de ansatte i UDI som skal gjøre denne kartleggingen av fysisk og psykisk helse, og ikke en med medisinsk kompetanse. Vergen skal så langt det lar seg gjøre, være samme vergen som var tilstede under politiregistreringen. Søkeren og vergen skal som hovedregel ha en samtale via tolk før ankomstsamtalen med UDI.⁵⁹

Da Ankomstenheten ble opprettet ble det i internmeldingen IM 2012-019 for første gang skriftlig slått fast at alle barn mellom 14 og 18 år som hovedregel skal til aldersundersøkelse.⁶⁰ Under ankomstsamtalen vil søkeren få beskjed om dato for aldersundersøkelsen, og at asylintervjuet vil bli avholdt rundt én måned etter at de medisinske undersøkelsene er gjennomført.⁶¹ Dette innebærer at i de aller fleste tilfeller er de medisinske aldersundersøkelsene allerede bestilt i forkant av det første møtet mellom UDI og søker.

Oppgavene til vergen i løpet av ankomstsamtalen er å være søkerens voksne representant. De skal signere på samtykket til aldersundersøkelse sammen med søker, og har i denne sammenhengen anledning til å ikke signere. Konsekvensene av at en verge ikke samtykker til en medisinsk aldersundersøkelse på vegne av søker, kommer jeg tilbake til i kapittel 4 om rettslig regulering. Vergen gis også mulighet til å uttale seg om søkerens alder i løpet av ankomstenheten, men er ikke pålagt å gjøre det. Medarbeideren fra ankomstenheten skal spørre vergen om han eller hun ønsker å uttale seg om alder nå, eller om de vil vente til asylintervjuet.⁶²

⁵⁸ IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner

⁵⁹ IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner

⁶⁰ Ankomstenheten har også muligheten til å unnta fra aldersundersøkelse om det er saker hvor søker er: snart over 18 år om inntil en måned, søker er åpenbart voksen, eller om søkeren er klart under 18 år, i denne sammenhengen betyr det at søkeren opplyser å være mellom 12-14 år og at denne alderen helt åpenbart stemmer. Som nevnt over skal samtykke til aldersundersøkelse og tannhelseinformasjon innhentes uavhengig om søker skal unntas undersøkelse av overnevnte grunner, dette fordi det er tenkelig at det kan bli aktuelt med aldersundersøkelse på et senere tidspunkt likevel. (IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner / muntlig intervju med UDI mars 2012)

⁶¹ IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner

⁶² IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner

I etterkant av ankomstsamtalen skal vergen få en kopi av ankomstsamtalerapporten. Denne rapporten vil ikke søker få kopi av, ettersom søker har oppgitt at han eller hun er mindreårig.⁶³ Rapporten inneholder en oppsummering av samtalen, aspekter som er kommet opp, i tillegg til ankomstenhetens merknader om alder basert på framtoning og adferd under samtalen.

I de tilfeller hvor ankomstenheten har unntatt fra medisinske aldersundersøkelser basert på at søkeren har oppgitt at han eller hun er mellom 12-14 år og alderen helt åpenbart ser ut til å stemme, vil søkeren bli tildelt advokat og det vil bli bestilt asylintervju.⁶⁴ For søkere som skal gjennomgå medisinsk aldersundersøkelse vil advokatbistand ikke bli vurdert eller eventuelt tildelt før etter at saksbehandler i barnefaglig enhet i UDI har vurdert resultatene fra de medisinske undersøkelsene, og funnet at det er sannsynlig at søker er barn.⁶⁵ I realiteten betyr dette at majoriteten av søkerne ikke vil få advokatbistand i denne fasen, da de fleste enslige mindreårige som kommer oppgir å være i aldergruppen 15-18 år, og det i følge UDI er tvil i over 80 % av sakene til asylsøkere som oppgir å være mindreårige.⁶⁶ Nærmere om advokattildeling kan leses i kapittel 4 om rettslig regulering.

3.2.3 Medisinske undersøkelser

Den medisinske aldersundersøkelsen består av to hovedkomponenter; en tannundersøkelse som er sammensatt av flere ulike metoder og en røntgenundersøkelse av hånd og håndrot. Resultatene av disse to undersøkelsene blir sammenstilt til en endelig aldersvurdering av en barnelege ved Barneklubben på Ullevål Universitetssykehus.⁶⁷

Som nevnt over, innhentes samtykke til de medisinske undersøkelsene, samt informasjon om tannhelse og generell helse på ankomstsamtalen. For tannundersøkelsen er det viktig å kartlegge hvordan søkeren har pleiet tennene og under hvilke sosioøkonomiske vilkår søkeren har levd. For vurdering av alder av skjellettmodning er det viktig å ha informasjon om

⁶³ IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner

⁶⁴ DM sak 050824-05. Utlendingsdirektoratets *SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER*. Gjeldende fra september 2005 s. 12 og IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner

⁶⁵ RS 2010-074, Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf. utlendingsloven § 92 og utlendingsforskriften §§ 17-17 til 17-20

⁶⁶ UDI.no/Nyheter/2010/Stabile-asyltall

⁶⁷ PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

sykdomshistorie, ernæring, oppvekstvilkår, i tillegg til om søkeren er venstre- eller høyrehendt.⁶⁸ Disse opplysningene blir så oversendt til Institutt for klinisk odontologi ved Universitetet i Oslo og Barneradiologisk enhet ved Ullevål Universitetssykehus som er de som utfører de aktuelle undersøkelsene.⁶⁹

Tannundersøkelsen er som nevnt sammensatt. Det utføres først en klinisk undersøkelse av tennene med speil og sonde. Videre tas det et stort røntgenbilde av tennene⁷⁰, i noen tilfeller vil det også være aktuelt å supplere med små tannrøntgenbilder. To tannleger, uavhengig av hverandre vil så vurdere søkerens alder på bakgrunn av undersøkelsene. En samlet konklusjon fra disse to vil deretter bli oversendt Barneklubben ved Ullevål Universitetssykehus.⁷¹

Handrotsundersøkelsen består av ett røntgenbilde av søkerens hand og handrot. Ut i fra bildet vil eksperter i barneradiologi vurdere graden av forbening, beinmodning og lukking av vekstsoner i handledd, handrot og forhand/fingre hos søkeren. Barneradiologen vil vurdere søkerens alder og oversende sin konklusjon til Barneklubben ved Ullevål Universitetssykehus.⁷² Barneklubben opererer med alderskategorier, og konkluder derfor i sin uttalelse til UDI bare hvilken kategori de anser som mest sannsynlig at søkeren faller inn i (se vedlegg 1 for oversikt over kategorier og sannsynlighet). Ullevål sykehus og Klinisk odontologi ved universitet i Oslo tilstreber å holde dette arbeidet på færrest mulige hender for å sikre lik kvalitet på vurderingen.⁷³

Som nevnt innledningsvis, er det diskusjon om gyldigheten rundt metodene som er brukt i de medisinske aldersundersøkelsene. Dette gjelder både tannundersøkelsene og røntgenundersøkelsene av hand og handrot. Diskusjonen dreier seg rundt gyldigheten i seg selv, men også bruken av funnene hos UDI som ikke-medisinere.

⁶⁸ Interne rutiner for gjennomføring av aldersundersøkelse - IM 2010-044 og DM sak 050824-05. Utlendingsdirektoratets *SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER*. Gjeldende fra september 2005 s. 13

⁶⁹ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

⁷⁰ Ortopantomogram

⁷¹ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

⁷² RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

⁷³ Ellen Annexstad, Norsk barnelegeforenings tidsskrift *Paidos* 28(4) 2010

Metoden som brukes for handrotrøntgen i Norge i dag er *Radiographic atlas of skeletal development of the hand and wrist* utviklet av Greulich og Pyle. Metoden er omstridt og har fått mye kritikk. Greulich & Pyles atlas for vurdering av skjelettalder ble utviklet i USA på 30-tallet, og er basert på friske hvite ungdommer fra middelklassen. I medisinsk sammenheng benyttes metoden i tilfeller hvor kronologisk alder⁷⁴ er kjent, og man ønsker å vurdere om skjelettmodningen er forsinket eller fremskyndet i forhold til atlasen. Man tar røntgen av venstre hånd og håndledd, og sammenligner med referansebilder som er *typiske* eksempler på skjelettmodning ved ulike aldre.⁷⁵ Mange leger mener at metoden er utdatert for sitt opprinnelige bruk når man vet kronologisk alder, og at metoden har begrenset validitet på anslag av skjelettmodning hos norske barn i dag. Om man skulle bruke metoden for å finne kronologisk alder, slik den er brukt i aldersundersøkelser, er validiteten ytterligere svekket. I aldersundersøkelser blir metoden og atlasen brukt på personer av en annen etnisitet og sosioøkonomisk bakgrunn og uten sikker kjennskap til ernæringsbakgrunn og sykdomshistorie, enn atlasen ble utviklet for. Likevel er det viktigste poenget her at metoden blir brukt feil i forbindelse med aldersundersøkelser: Metoden er utviklet for å vurdere skjelettmodning i forhold til kronologisk alder, ikke for å finne kronologisk alder i forhold til skjelettmodning⁷⁶

Det er også andre aspekter ved bruken av atlasen man bør være oppmerksom på når man bruker det som verktøy for å finne kronologisk alder. Flere studier har vist at ulike etniske grupper har ulik skjelettmodningshastighet. Dette kom blant annet fram i rapporten fra Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten;

Med utgangspunkt i resultatene i rapporten vår kan en person fra et ikke-vestlig land ha et fullt utviklet skjelett i hånd/håndrot ved en alder på 16,9 år (gjennomsnitt for pakistanske kvinner) og 18,0 år (gjennomsnitt for latinamerikanske menn). Andelen av de som er fullt utviklet som er under 18 år gamle er 87 % (pakistanske kvinner) og 48 % (latinamerikanske menn).⁷⁷

⁷⁴ Kronologisk alder er alderen målt ut i fra hvor mange år et menneske har levd.

⁷⁵ Alderstesting av mindreårige asylsøkere. Metodevurdering. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, rapport nr 13/2006, på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet.

⁷⁶ Ellen Annexstad, Norsk barnelegeforenings tidsskrift Paidos 28(4) 2010

⁷⁷ Alderstesting av mindreårige asylsøkere. Metodevurdering. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, rapport nr 13/2006, på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet.

Som vist over vil standardavviket være langt høyere for enkelte etnisiteter enn andre. I dag operer Oslo universitetssykehus med standardavvik på 12 måneder for jenter og 15 måneder for gutter.

Oversikten nedenfor viser bruken av standardavvik. Standardavvik går i begge retninger. Det vil si at om standardavviket er på 12 måneder, tilsvarer det et tidsspenn på 24 måneder.

Oversikten nedenfor viser første standardavvik som tilsier at 67 % prosent av alle jenter får ferdig utvokst håndskjelett i alderen 17-19 år, mens med andre standardavvik vil 95 % ha ferdig utvokst håndskjelett i alderen 16-20 år. 5 % vil ha ferdig utvokst håndskjelett enda tidligere, eller enda senere.⁷⁸ Ullevål sykehus operer bare med ett standardavvik, noe som betyr at det kun vil være gjeldende for 67 % av de som undersøkes. Dette innebærer at 33 % av alle som undersøkes vil befinne seg utenfor Ullevåls oppgitte standardavvik.⁷⁹

Figur 8: Standardavvik



Kilde: Ellen Annexstad og NOAS/Redd Barna 2006

⁷⁸ NOAS/Redd Barna, «mamma vet hvor gammel jeg er», 2006

⁷⁹ NOAS/Redd Barna, «mamma vet hvor gammel jeg er», 2006 og Barnelege Ellen annexstad, innledning på pediatri dagene, 2011

Hovedproblemet med standardavvikene er at det for mange av søkerne vil det være langt høyre standardavvik enn de som brukes her. Det kan også diskuteres hvilken kompetanse saksbehandlerne i UDI har til å forstå betydningen av standardavvik når de får oversendt hvilken kategori barnelegene finner det sannsynlig at søker faller inn under.⁸⁰ Dette kommer til og med fram på UDIs hjemmeside for de har skrevet:

«For gutter er skjelettvækst normalt avsluttet ved 19-årsalderen. For jenter er skjelettvækst normalt avsluttet ved 18-årsalderen. Da er alle vekstsoner i fingre og håndledd normalt lukket. (...) Når skjelettvæksten er avsluttet, kan en røntgenundersøkelse ikke si noe nærmere om søkerens alder utover at gutten er 19 år eller eldre eller at jenta er 18 år eller eldre.»⁸¹

I følge barnelege Ellen Annexstad er dette direkte feil. Hun viser til at denne forståelsen av metoden formidles til advokater, verger, saksbehandlere og asylsøkere, noe som er til stor skade for søker.⁸² Et annet moment er at man kan anta at advokater og verger har enda mindre kjennskap til dette enn UDI, og derfor ikke har innsikt nok til å stille spørsmål ved de resultater metoden gir.⁸³

Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten konkluderte i sin rapport fra 2006 med at aldersvurdering basert på vurdering av skjelettalder og tannhelse kan føre til at alderen til personer som stammer fra enkelte etnisiteter både kan over- og underestimeres.⁸⁴ På bakgrunn av denne rapporten sa Ullevål sykehus opp sin kontrakt med UDI i 2006, og stoppet dermed bruken av Greulich og Pyle i aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere i Norge. I 2009 ble metoden innført på nytt som en del av aldersundersøkelsene, også denne gangen med Ullevål sykehus som oppdragstaker. I perioden 2006 til 2009 var det med andre ord bare tannundersøkelser som utgjorde den medisinske delen av aldersundersøkelser.

Til tross for at metoden til Greulich og Pyle ikke ble brukt en periode, er det ikke gjort noen forbedringer med tanke på validitet, da metoden er akkurat den samme i dag som før 2006.

⁸⁰ Barnelege Ellen Annexstad, mars 2013

⁸¹ Sentrale tema: Om aldersundersøkelse, Utlendingsdirektoratet

⁸² Barnelege Ellen Annexstad, innledning på pediatri dagene, 2011

⁸³ NOAS/Redd Barna, «mamma vet hvor gammel jeg er», 2006

⁸⁴ Alderstesting av mindreårige asylsøkere. Metodevurdering. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, rapport nr 13/2006, på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet.

Det er likevel gjort én viktig endring med tanke på resultatene som oversendes UDI. Fram til 2006, fikk UDI oversendt resultatene fra tannundersøkelsen og handundersøkelsene direkte fra undersøkelsesstedet uten at det var kontakt mellom de ulike undersøkelsesstedene. Etter gjeninnføringen i 2009, sammenstilles nå resultatene av barneleger ved barneklubben ved Ullevål sykehus før de oversendes til UDI. Barnelegene konkluderer ut i fra begge undersøkelsene hvilke alderskategori som framstår som mest sannsynlig (se kapittel 3.2.4 for nærmere om alderskategoriene).

Når det gjelder undersøkelser av tenner er det ofte vanskelig å si noe sikkert, da det er store variasjoner fra person til person, mellom kjønnene, men også mellom under- og overkjeve hos en og samme person. De kliniske undersøkelsene av tenner blir derfor i stor grad avhengig av undersøkerens erfaring og kjennskap⁸⁵ Også ved tannundersøkelser finnes det etniske forskjeller mellom grupper. Mye tyder på at noen etniske grupper kan modnes tidligere enn nordeuropeere, indikasjoner viser at de kan modnes opp til 2 år raskere.⁸⁶

Det er fortsatt uenigheter i det medisinske miljøet om leger bør bidra til gjennomføringen av medisinske aldersundersøkelser. Den norske barnelegeforeningen, samt menneskerettighetsutvalget og sentralstyret i Den norske legeforeningen mener at leger ikke bør bidra til aldersundersøkelser av mindreårige asylsøkere slik undersøkelsene utføres i dag.⁸⁷ Også overlegeforeningen er skeptisk til bruken av medisinske aldersundersøkelser, og mener at leger ikke bør delta i helseundersøkelser som kan ha som formål å være et innvandringspolitikk verktøy.⁸⁸ Det samfunnsmedisinske miljøet på sin side er for å gjøre bruk av undersøkelsene da det kan ha en viktig rolle for å sikre saksbehandlingen for barn, men med forutsetning om at reglene for samtykke og tolkning må ivaretas. Rådet for legeetikk er også for å gjøre bruk av undersøkelsene, og påpekte blant annet at det var samfunnets legitime rett og behov å vurdere om asylsøkere har den alderen de oppgir når det er tvil om alderen ser ut til å stemme. Rådet påpeker likevel at det må være opp til legen selv om han er

⁸⁵ Barnelege Ellen annexstad, innledning på pediatri dagene, 2011

⁸⁶ Marré og Hetzer i SCEP: 42. (NOAS/Redd Barna, «mamma vet hvor gammel jeg er», 2006)

⁸⁷ Ellen Annexstad, Norsk barnelegeforenings tidsskrift Paidos 28(4) 2010

⁸⁸ Barnelege Ellen Annexstad, innledning på pediatri dagene, 2011

villig til å gjennomføre undersøkelsene, og at det på kreves at søkeren får alderstilpasset info, veiledning og tid til å forstå undersøkelsen og konsekvensene av den.⁸⁹

3.2.4 Asylintervju og UDIs vurdering av undersøkelsene

Det er barnefaglig enhet i UDI som har ansvaret for gjennomføringen av asylintervju for enslige mindreårige asylsøkere. Når UDI mottar den endelige aldersvurderingen av de medisinske undersøkelsene fra Barneklubben ved Ullevål sykehus, skal denne, sammen med andre momenter, legge grunnlaget for fastsettelse av en ny alder for søker. Det primære formålet med asylintervjuet er at det skal tas stilling til beskyttelsesbehovet til søker, og alderen til søkeren vil i noen tilfeller bli avgjørende for beskyttelsesbehovet.⁹⁰ Asylintervjuet varer i gjennomsnitt rundt 3-5 timer. På asylintervjuet skal søker ha med verge og tolk, og i noen tilfeller også advokat. I de tilfeller hvor advokat er blitt tildelt i forkant av asylintervjuet, vil advokaten ha fått tilgang til resultatene fra aldersundersøkelsen. Det bør nevnes at advokat kun vil bli tildelt søker i de saker hvor resultatet fra de medisinske undersøkelsene utelukker at søker er over 18 år.⁹¹ Både advokat og verge vil bli oppfordret til å gi sin vurdering av om oppgitt alder ser ut til å stemme.

Under asylintervjuet skal resultatet av aldersundersøkelsen legges frem for søkeren og vergen (og advokat), og de får da mulighet til å diskutere og kommentere resultatet.⁹² Intervjuenheten skal konfrontere søkeren med at det er tvil om oppgitt alder under asylintervjuet, samt gjøre oppmerksom på at søkeren etter utlendingsloven § 83 annet ledd har en plikt til å medvirke til å avklare sin identitet.⁹³ Under asylintervjuet skal intervjueren forsøke å belyse søkerens alder ved å stille spørsmål som kan bidra til at søkerens alder blir klargjort. Intervjuere

⁸⁹ Ellen Annexstad, Norsk barnelegeforenings tidsskrift Paidos 28(4) 2010

⁹⁰ Ettersom denne oppgaven omhandler aldersfastsettelse, kommer jeg ikke til å gå nærmere inn på den ordinære saksgangen i søknader om beskyttelse.

⁹¹ PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

⁹² RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

⁹³ PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

henvises til intervjumalen⁹⁴ for enslige mindreårige asylsøkere for mer detaljert informasjon og eksempler på kontrollspørsmål.⁹⁵ Intervjueren skal gjøre seg opp en selvstendig mening om søkerens alder. Etter endt intervju skal intervjuer skrive en rapport fra intervjuet, denne vil advokat få tilgang til på vedtakstidspunktet.

Som nevnt i delkapittelet om de medisinske metodene opererer barneklubben med alderskategorier, og konkluder derfor i sin uttalelse til UDI bare hvilken kategori de anser som mest sannsynlig at søkeren faller inn i.⁹⁶ Alderskategoriene angir hvilken alder legene tror søkeren har, samt at de vurderer sannsynligheten for at den alderen kan stemme. Dette gjøres ved at legene krysser av for én av de følgende kategoriene:⁹⁷

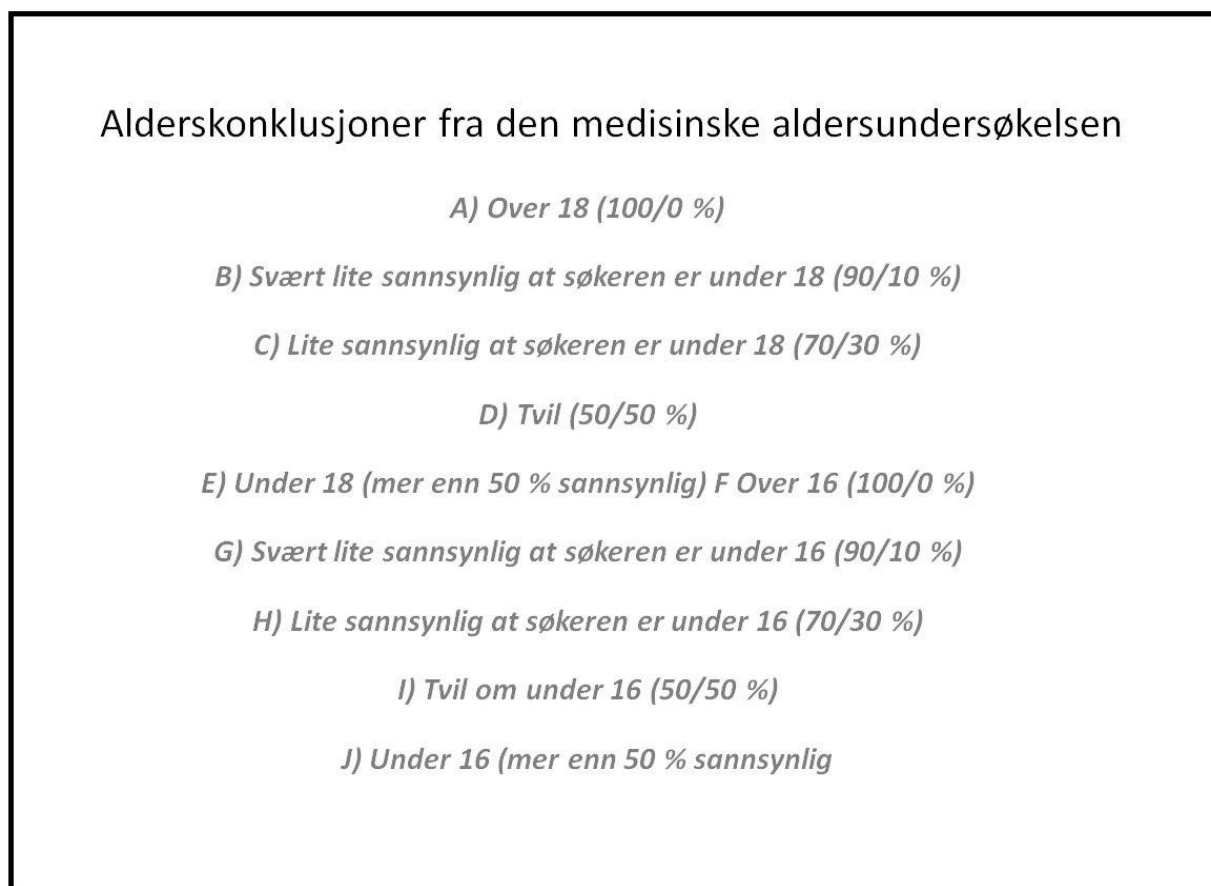
⁹⁴ Jeg fikk ikke innsyn i intervjumalen fra UDI, dette på bakgrunn av at det vil være til skade for dem om søkere på forhånd kan få tilgang på hvilke spørsmål de kan få på asylintervjuet. På intervju med UDI i mars 2013 fikk jeg likevel et innblikk i hvilke type spørsmål som vil bli stilt. Det kan være spørsmål om begivenheter i hjemland eller by, og hvorvidt de husker dem eller var til stede. Det kan også være spørsmål om når de begynte på skolen, hvor lenge de har gått på skole og hva de lærte. I tillegg til dette kan det være spørsmål som baserer seg på generell landinformasjon og språk i hjemlandet, samt spørsmål om familie.

⁹⁵ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

⁹⁶ For nærmere om hver alderskategori se vedlegg 1

⁹⁷ PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

Figur 9: Alderskategorier



Kilde: UDI

Når UDI får tilsendt aldersvurderingen, forholder de seg bare til kategorien søkeren i følge legen har størst sannsynlighet for å falle innen for. Med andre ord er det hovedkonklusjonen som blir gjeldende og ikke enkeltdelene fra de medisinske undersøkelsene.⁹⁸ Det er her viktig å presisere at de medisinske undersøkelsene ikke skal tillegges for stor vekt. Dette framgår av utlendingslovens § 88 første ledd, andre punktum: ”Resultatet av undersøkelsen skal vurderes i forhold til de øvrige opplysningene i saken”.⁹⁹ De øvrige momentene som kan vurderes i forbindelse med aldersfastsettelse er listet opp i rubikken nedenfor.^{100, 101}

⁹⁸ Barnelege Ellen annexstad, innledning på pediatri dagene, 2011

⁹⁹ LOV 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). §88

¹⁰⁰ Ikke en uttømmende liste over momenter som kan vurderes.

¹⁰¹ PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

Figur 10: Momenter for aldersfastsettelse

Momenter som kan vurderes i forbindelse med aldersfastsettelse

- *Medisinsk aldersundersøkelse (begge komponenter)*
- *Opplysninger fra asylintervju som kaster lys over alder*
- *Hvor sikker søkeren er på at oppgitt alder er rett alder*
- *Søkerens utseende og framtoning (både UDI-ansattes observasjoner og observasjoner fra for eksempel politi, mottaksansatte, helsepersonell m.fl. kan være relevante)*
- *Hvilken alder søkeren har oppgitt i andre land*
- *Om søkeren har gitt verifiserbare opplysninger og dermed bidratt til å oppklare sin identitet*
- *Troverdigheten i saken generelt*
- *Hvorvidt søkeren har fremlagt dokumenter med tilstrekkelig notoritet som kan bekrefte identiteten. Eventuelt hvorvidt søkeren har muligheter til å fremskaffe dokumenter fra hjemlandet og har gjort et reelt forsøk på å skaffe dette. Søkeren skal alltid oppfordres til å fremskaffe identitetspapirer*

Kilde: UDI

Momentene som fram går av listen ovenfor er sammensatte, og kan ofte være svært subjektive og til dels motstridende, da spesielt med tanke på momenter som går på framtoning og adferd hos søker. Det er tenkelig at søkers utseende og framtoning kan peke i en retning, mens de medisinske undersøkelsene peker i motsatt retning. Et annet aspekt er at mange av søkerne faktisk ikke vet når de er født og dermed heller ikke hvor gamle de er. Mange vet bare at de er unge, uten å vite en eksakt alder. Således kan det være problematisk å inkludere *hvor sikker søker er på at oppgitt alder er riktig* som moment i vurderingen.

UDIs utgangspunkt er at de skal fastsette den alderen som fremstår som mest sannsynlig. For at en søker som har oppgitt å være mindreårig skal settes som over 18 år, må det imidlertid være en klar sannsynlighetsovervekt.¹⁰² Hva UDI mener med en klar sannsynlighetsovervekt,

¹⁰² PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

er litt vanskelig å forstå, da de i samme dokument som de lister opp momenter som skal tas i betraktning, også skriver:

Dersom aldersundersøkelsen utelukker at søkeren er under 18 år (kategori A) settes alderen normalt til hovedkonklusjonen i aldersundersøkelsen.

Når aldersundersøkelsen konkluderer med at det er svært lite sannsynlig at søkeren er under 18 år (kategori B) settes alderen normalt til 18 år på tidspunktet for aldersundersøkelsen.¹⁰³

Det er dermed vanskelig å se hvordan aldersundersøkelsen bare skal være et moment i aldersfastsettelsen, og ikke skal tillegges for stor vekt på bakgrunn av at det er uklart hvor nøyaktige disse undersøkelsesmetodene kan sies og være.

I dokument «*Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere- særlig om aldersvurdering*»¹⁰⁴ har UDI satt opp en veileder for forståelsene av alderskategoriene fra barneklubben på Ullevål sykehus. Forståelsene av kategoriene er vanskelig å skulle forene med at tvilen skal komme søkeren til gode.¹⁰⁵

Kategori A og B: «*Personer i kategori A og B vurderes normalt som voksen med mindre andre tungtveiende argumenter trekker i motsatt retning.*»

Kategori C: «*For personer i kategori C vil andre momenter i saken ha svært stor betydning. Dersom det er øvrige momenter i saken som underbygger konklusjonen fra aldersundersøkelsen, skal søkerens alder justeres opp. Dersom det er få andre momenter i saken, eller momenter som trekker i retning av at søkeren er mindreårig, skal søkerens oppgitte alder normalt bli stående.*»

Kategori D og E: «*For personer i kategori D og E vurderer UDI at aldersundersøkelsen ikke gir noen klar indikasjon på om søkeren er over eller under*

¹⁰³ PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

¹⁰⁴ PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

¹⁰⁵ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

18 år. Annen relevant informasjon og andre momenter i saken vil være svært viktige her.»

Det bør også nevnes at også etter alderen til søker er fastsatt, vil det ofte fortsatt være tvil om søkerens rette alder, men alderen som er fastsatt vil være mer sannsynlig ut fra foreliggende opplysninger, i følge UDI.¹⁰⁶

3.3 Utenlandsk praksis

I dette underkapittelet skal jeg gjøre rede for utenlandsk praksis for aldersundersøkelser. Det vil i all hovedsak omhandle nordeuropeiske lands praksis, og da spesielt de nordiske landene¹⁰⁷ og Storbritannia.

I arbeidet med å finne fram til gjeldende praksis på området har jeg hatt muligheten til å gå rett til primærkildene for å lese retningslinjer og regelverk når det gjaldt Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia. På grunn av språkbarrieren har jeg kun benyttet sekundærkilder på de andre landene jeg nevner i kapittel 3.2.5.

3.3.1 Sverige

Det er Det svenske migrasjonsverket som har ansvaret for aldersfastsettelse av enslige mindreårige asylbarn i Sverige. Fram til 2012 hadde de basert sine aldersundersøkelser på generelle råd fra Socialstyrelsen¹⁰⁸ fra 1993.¹⁰⁹ Rådene fra 1993 var i all hovedsak basert på framtoning og adferd hos søker, og anbefalte kun medisinske undersøkelser i de saker hvor det var gode grunner til å tro at det var snakk om en voksen.¹¹⁰

¹⁰⁶ PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

¹⁰⁷ Med nordiske land mener jeg Sverige, Danmark og Finland for uten om Norge. Jeg har utelatt Island i denne sammenhengen da jeg ikke fant noen informasjon om asylsystemet deres hverken på engelsk eller et av de andre nordiske språkene. Men man kan anta at Island har en relativ lav andel av asylsøkere pga. deres geografiske plassering.

¹⁰⁸ Tilsvarende vårt barnevern

¹⁰⁹ Föreskrifter & allmänna råd, SOSFS 1993:11

¹¹⁰ Nya rekommendationer för åldersbedömning av ensamkommande barn, Socialstyrelsen og Ot.prp. nr. 17 2006–2007, Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.)

I en utredning fra 2012, konkluderte Socialstyrelsen med at rådene var utdaterte og at de kunne bli uriktige på yngre barn. På bakgrunn av utredningen la Socialstyrelsen fram nye retningslinjer for aldersundersøkelser i juni 2012, og det er disse migrasjonsverket benytter seg av i dag når de foretar aldersundersøkelser.¹¹¹

Migrasjonsverket gjør en generell vurdering av alder på asylintervjuet, basert på en kombinasjon av visuell undersøkelse, intervju og på grunnlag av hvor godt søker klare å sannsynliggjøre sin alder.¹¹² I Sverige benytter de medisinske aldersundersøkelser med større forsiktighet enn vi gjør i Norge, og aldersfastsettelsen baserer seg i stor grad på informasjon utlendingsmyndighetene får gjennom Socialstyrelsen og asylintervjuet.¹¹³ Om utlendingsmyndighetene fortsatt skulle være usikker på søkerens alder etter intervju med søker, kan en medisinsk aldersundersøkelse foreslås.¹¹⁴

I Sveriges utlendingsforskrift kapittel 8, § 10 F går det fram at migrasjonsverket skal informere søkeren om muligheten for at det kan utføres en legeundersøkelse for å fastsette søkerens alder.¹¹⁵

De medisinske undersøkelsene innledes med en rutinemessig legeundersøkelse, som var en av de nye retningslinjene Socialstyrelsen kom med i 2012. Legeundersøkelsen skal i første rekke gi opplysninger om sykdomshistorien til søkeren, vurderinger av lengde og vekt, psykomotorisk og generell somatisk utvikling og pubertetsutvikling.¹¹⁶ Om det fremdeles er usikkerhet rundt alderen til søkeren, skal legeundersøkelsen komplimenteres av tannrøntgen og røntgen av handrot.¹¹⁷ Videre sa de nye rådene fra Socialstyrelsen at legeundersøkelsen og de radiologiske undersøkelsene bør gjennomføres av spesialister på et begrenset antall

¹¹¹ Nya rekommendationer för åldersbedömning av ensamkommande barn, Socialstyrelsen

¹¹² Om åldersbedömning, Migrasjonsverket

¹¹³ Meld. St. 9 (2009 – 2010) Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv

¹¹⁴ Om åldersbedömning, Migrasjonsverket

¹¹⁵ Utlänningsförordning, (2006:97)

¹¹⁶ Nya rekommendationer för åldersbedömning av ensamkommande barn, Socialstyrelsen

¹¹⁷ Om åldersbedömning, Migrasjonsverket

klinikker, og det også bør bli laget en samlet medisinsk vurdering på bakgrunn av alle undersøkelsene som er gjort.¹¹⁸

Det er noen likheter mellom metodene som er i bruk i Sverige og Norge. Begge landene kan gjøre bruk av røntgen både av handrot og tenner. I Sverige anbefales det en samlet medisinsk vurdering og at undersøkelsene bør være begrenset til få klinikker og spesialister, lik praksis er i Norge i dag. Norge skiller seg fra Sverige ved at vi i Norge gjør større bruk av medisinske aldersundersøkelser i utgangspunktet, og at vi ikke benytter oss av generell legeundersøkelse. Svenskene på sin side bruker ikke den kliniske tannundersøkelsen vi bruker her. Når det gjelder standardavvikene til metoden til Greulich og Pyle for skjelletmodning er det også forskjell på Norge og Sverige. Svenske myndigheter opererer med to standardavvik på henholdsvis 2 og 4 år, mens vi kun benytter ett standardavvik på 12 måneder for jenter og 15 måneder for gutter (se kapittel 3.2.3 for nærmere om den norske anvendelsen).¹¹⁹

3.3.2 Danmark

I Danmark er det Udlændingestyrelsen som har ansvaret for aldersundersøkelser, og også avgjør hvorvidt en medisinsk aldersundersøkelse skal gjennomføres. Denne beslutningen tas på grunnlag av en samlet vurdering av opplysningene i saken. Vurderingene går på utsendende til søker, om opplysningene fra søker er konsistente og stemmer overens, samt om det er merknader fra politiet eller den danske diplomatiske eller konsulære representasjonen (som er de som har den direkte kontakten med søkeren).¹²⁰

Om søker tilbys en aldersundersøkelse, vil han bli veiledet om at resultatet av undersøkelsen vil bli brukt i behandlingen av asylsøknaden, samt at han vil bli bedt om å underskrive en samtykkeerklæring. Om søker ikke samtykker til undersøkelsen vil han bli informert om at det kan bli tillagt prosessuell skadevirkning som følge av det.¹²¹

¹¹⁸ Nya rekommendationer för åldersbedömning av ensamkommande barn, Socialstyrelsen

¹¹⁹ Rättsligt ställningstagande-Angående åldersbedömning, migrasjonsverket 2012-07-05, RCI 19/2012

¹²⁰ Beskrivelse af den nuværende danske procedure – Aldersbestemmelse, Statens netbibliotek

¹²¹ Beskrivelse af den nuværende danske procedure – Aldersbestemmelse, Statens netbibliotek

Aldersundersøkelser er regulert i Udlændingelovens § 40 c hvor det står: ”*Politiet og Udlændingestyrelsen kan kræve, at en uledsaget udlænding, der oplyser at være under 18 år, medvirker til en lægelig undersøgelse med henblik på at fastslå udlændingens alder.*”¹²²

Aldersundersøkelsene består av røntgen av handrot og kjeve, samt en legeundersøkelse i form av inspeksjon av pubertetsutvikling og behåring. Legeundersøkelsen skal gjøres så langt det er praktisk mulig å anskaffe en lege av samme kjønn som søker, da søker må gjennomgå denne undersøkelsen delvis uten klær.¹²³ Undersøkelsene blir utført av Rigshospitalets Retsmedicinske klinik og Tandlægehøjskolen i København, på bakgrunn av undersøkelsene utarbeider de i samarbeid en samlet rapport om hvilken alder som framstår som mest sannsynlig. Rapporten oversendes utlendingsmyndighetene som deretter tar stilling til hvilken alder som søkeren har basert på all tilgjengelig informasjon i saken.¹²⁴ Praksisen i Danmark har mange likhetstrekk med Norge. I begge land bruker de både handrotsrøntgen og tannundersøkelse. Forskjellen i det medisinske undersøkelsesopplegget er at de i Danmark benytter seg av en klinisk legeundersøkelse vi ikke gjør bruk av i Norge.¹²⁵ Andre likhetstrekk er at det i etterkant av undersøkelsene skrives en samlet rapport hvor det konkluderes med hvilken alder som framstår som mest sannsynlig, men at den endelige vurderingen av alder er opp til utlendingsmyndighetene.

3.2.3 Finland

Finland var det siste av de nordiske landene til å innføre aldersundersøkelser. Da Finland fikk ny utlendingslov i 2004 ble aldersundersøkelser ikke inkludert i loven, til tross for at det var foreslått ble det ikke vedtatt. Aldersundersøkelser som ledd i asylprosessen var lenge et diskusjonstema i Finland, ettersom asylstrømmen økte betraktelig i løpet av 2008 ble det aktuelt å legge til utlendingsloven. Artikkel 17 punkt 5 i EU-direktivet om asylprosedyrer sier at medlemslandene får benytte seg av legeundersøkelser for å fastsette alder på enslige mindreårige asylsøker som ledd i prøvingen av asylsøknaden. Med denne forutsetningen

¹²² Udlændingeloven, LBK nr 984 af 02/10/2012

¹²³ Beskrivelse af den nuværende danske procedure – Aldersbestemmelse, Statens netbibliotek

¹²⁴ Beskrivelse af den nuværende danske procedure – Aldersbestemmelse, Statens netbibliotek

¹²⁵ I 2009 ble det vurdert å innføre en klinisk undersøkelse med pubertetsvurdering i Norge. Forslaget møtte massiv motstand, og ble lagt på is inntil videre i 2010. (Pressemelding, 09.06.2010 Nr.: 71 - 2010)

startet Finland i det små med aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere.¹²⁶ I 2010 ble aldersundersøkelser en del av finsk utlendingslov med § 6 a og b.¹²⁷

Bestemmelsene i den finske utlendingsloven er meget presise, spesielt om du sammenligner den med tilsvarende bestemmelser i Norge, Sverige og Danmark. I lovens § 6 a om «*Rättsmedicinsk undersökning för bestämning av ålder*», går det fram at søkeren skal informeres på sitt morsmål om undersøkelsene og virkningene av dem, samt hvordan de vil bli brukt. Det sies også at søkeren oppfordres til å gi sitt samtykke, basert på frivillighet og informasjonen som er framlagt. Det går også fram at om man ikke samtykker, og ikke har en god nok grunn til det, så vil søker bli betraktet som myndig.¹²⁸

Lovens § 6 b gjelder gjennomføring av undersøkelsene, og starter med å forklare hva formålet med undersøkelsene er. Videre sies det at undersøkelsene foregår ved rettsmedisinsk institutt ved Universitet i Helsinki etter anmodning fra enten politiet, grensevakten eller utlendingsmyndighetene. Etter undersøkelsen skal en felles uttalelse skrives av to eksperter. Her presiseres det at minst én av de to må være ansatt ved instituttet for rettsmedisin, men alle må være lisensierte leger og tannleger med kvalifikasjoner til å utføre undersøkelsene. Det går også fram av § 6 b at enten politiet, grensevakten eller en tjenestemann fra migrasjonsverket skal sikre identiteten til søkeren under undersøkelsene, samt at søker har rett til å ha verge med på undersøkelsene.¹²⁹

Migrasjonsverket i Finland er de som har ansvaret for aldersfastsettelsen, og er de som skal vurdere hvorvidt en søker har sannsynliggjort alderen sin, eller om en aldersundersøkelse trengs. I sine retningslinjer sier de at dersom det er klare grunner til mistanke om søkerens pålitelighet, skal aldersundersøkelse tilbys.¹³⁰

¹²⁶ Riikka Asa 2009, *EMN RAPPORT 2009(1): ENSAMKOMMANDE – mottagande, integration och återsändning av ensamkommande barn i EU-medlemsländer*.

¹²⁷ Utlänningslag, 30.4.2004/301

¹²⁸ Utlänningslag, 30.4.2004/301

¹²⁹ Utlänningslag, 30.4.2004/301

¹³⁰ Internationellt skydd och asyl i Finland, Migrasjonsverket

Per i dag benytter Finland medisinske aldersundersøkelser bestående av undersøkelser av tenner, kliniske undersøkelser hos lege, samt røntgen av handledd.¹³¹ Til forskjell fra Norge benytter Finland flere metoder enn bare Greulich og Pyles metode for å se på skjelettmodning. I tillegg til denne benytter de også metoden til Tanner og Whitehouse og RUS-metoden, og i noen svært sjeldne tilfeller også andre metoder. Tanner og Whitehouses metode vurderer utviklingen av skjelett- og vekstkurve, hvor en sammenligner alle 20 bein i en persons hand med referansestandarder. RUS-metoden er meget lik TW-metoden, men brukes vanligvis på yngre personer da den ikke kan brukes for å fastsette alderen på personer over 16 år.¹³²

3.2.4 Storbritannia

I Storbritannia opererer de hovedsakelig med retningslinjer for aldersundersøkelser, og praksisen er i utgangspunktet noe svakt regulert. Her gjelder det såkalte «*best practice guidelines*» og ikke bindende lov. Nokså særegent for engelsk rett er vekten som blir tillagt domstolenes avgjørelser, noe som også til dels er tilfellet når det kommer til aldersundersøkelser.¹³³ Merton-dommen fra 2003¹³⁴ har oppnådd status som «*best practice guidelines*», og saksbehandlere på de lokale myndighetskontorene er oppfordret til å følge disse.

Det er i første omgang UK Border and Immigration Agency som gjør en fortløpende vurdering på bakgrunn av utsende og framtoning om søker ser ut til å være barn eller ikke, før saken oversendes lokale myndigheter. Vurderingen fra UK Border and Immigration Agency skal ikke tillegges særlig vekt.¹³⁵ På de lokale kontorene er det en sosialarbeider med barnefaglig kompetanse som har ansvaret for den videre aldersfastsettelsen. De bør nevnes at medisinske aldersundersøkelser ikke blir brukt i Storbritannia per dags dato, og at hele prosessen bygger på vurderingen fra de lokale myndigheter basert på retningslinjer for aldersintervjuer og

¹³¹ Internasjonelt skydd och asyl i Finland, Migrasjonsverket

¹³² Riikka Asa 2009, *EMN RAPPORT 2009(1): ENSAMKOMMANDE – mottagande, integration och återsändning av ensamkommande barn i EU-medlemsländer*.

¹³³ Store norske leksikon, rettsvesen i Storbritannia og Irland

¹³⁴ The Merton judgment, England and Wales High Court (Administrative Court) Decisions

¹³⁵ Enforcement Instructions and Guidance, UK Border agency

dokumentert informasjon søkeren har.¹³⁶ De ansatte er som nevnt oppfordret til å bruke Merton-dommen som retningslinje for aldersbestemmelsen.

Figur 11: The Merton guidelines

The Merton Guidelines

- Beslutningstakeren må forklare søkeren formålet med intervjuet.
- Bare i helt klare tilfeller kan saksbehandler fastslå alderen utelukkende på grunnlag av utseendet av søkeren.
- Saksbehandler skal etterstrebe å få fram søkerens bakgrunnshistorie, inkludert søkers familiesituasjon og historie, pedagogisk bakgrunn, samt søkerens aktiviteter i løpet av de foregående årene. Dersom det er grunn til å tvile på søkerens uttalelse om deres alder, vil saksbehandler måtte ta en vurdering av søkerens troverdighet, og han blir nødt til å stille spørsmål for å teste søkerens troverdighet.
- Om saksbehandler sitter med inntrykket om at søker ikke er troverdig, må søker gis mulighet til å adressere dette og forklare seg.
- Det må gis tilstrekkelige grunner for at en som søker som påstår at han er mindreårig, skal bli vurdert som voksen.
- Saker varierer. Det som kanskje kreves (sannsynliggjort) i en sak, vil være unødvendig i en annen.
- Lokale myndigheter kan ta hensyn til informasjon innhentet av *Home Office*, men det må gjøres en egen beslutning på lokalt nivå, og av den grunn må tilstrekkelig informasjon innhentes.

Kilde: UK Border Agency (min oversettelse)

I tillegg til å følge Merton-dommen oppfordres også saksbehandler/sosialarbeider å etterstrebe en holistisk barneorientert tilnærming til aldersfastsettelsen gjennom hele prosessen.¹³⁷ Søker vil ha anledning til å ha med seg både tolk og verge på alle intervjuer de skal på.¹³⁸

¹³⁶ Enforcement Instructions and Guidance, UK Border agency

¹³⁷ The Fact of Age- OCC report into the age assessment of children seeking asylum The Children's Commissioner for England, 17 July 2012

¹³⁸ Age assessments, The Children's Legal Centre

Selv om det ikke gjøres bruk av medisinske aldersundersøkelser i utstrakt grad i Storbritannia, har UK Border and Immigration Agency så vidt åpnet for at lokale myndigheter kan benytte seg av røntgen av tenner i noen få tilfeller.¹³⁹ De innførte blant annet et prøveprosjekt i Sør-London i mai 2012 hvor de benyttet seg av nettopp dette. Prøveprosjektet fikk massiv kritikk, mye fordi de ikke hadde fått metodeoppsettet klarert fra National Research Ethics Service (NRES), noe som igjen førte til at prosjektet ble lagt på is igjen.¹⁴⁰ NRES klassifiserte prosjektet som et *medisinsk forskningsprosjekt*, og det trenger derfor klarering fra *Research Ethics Committee*, noe UK Border and Immigration Agency per dags dato ikke har fått.

3.2.5 øvrige land

Det er relativt begrenset hva jeg vet om praksisen vedrørende aldersundersøkelser i andre land enn dem jeg har nevnt over, det jeg har av informasjon kommer fra sekundærkilder hvor deres praksis er nevnt.

Nederland: Anvender både røntgen av hand og krageben for å avklare alder i tillegg til intervju.¹⁴¹

Frankrike, Belgia, Litauen: Anvender røntgen av handrot i tillegg til intervju.¹⁴²

Tyskland: I Tyskland er praksisen varierende fra stat til stat. Noen stater benytter seg av en klinisk legeundersøkelse, og noen bruker en psykologisk undersøkelse for å teste modenhetsalder, mens enkelte stater benytter seg av en kombinasjon av disse. Alle stater gjennomfører også intervjuer.¹⁴³

Østerrike og sveits: Benytter seg bare av intervjuer.¹⁴⁴

¹³⁹ Enforcement Instructions and Guidance, UK Border agency

¹⁴⁰ Zilla Howell, director of asylum at UKBA april 2012

¹⁴¹ Meld. St. 9 (2009–2010), Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv

¹⁴² Anna Verley Kvittingen, *Negotiating childhood: Age assessment in the UK asylum system*, 2010

¹⁴³ NOAS/Redd Barna, «mamma vet hvor gammel jeg er», 2006

¹⁴⁴ Anna Verley Kvittingen, *Negotiating childhood: Age assessment in the UK asylum system*, 2010 og NOAS/Redd Barna, «mamma vet hvor gammel jeg er», 2006

Kapittel 4 Rettslig regulering

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for den rettslige reguleringen av aldersundersøkelser. Aldersundersøkelser av asylsøkere er regulert gjennom utlendingslovens § 88. Denne bestemmelsen er i stor grad basert på skjønn, og det er ikke videre spesifisert hverken gjennom forskrift eller forarbeider hvordan aldersundersøkelser skal utføres.¹⁴⁵ Det foreligger en hjemmel for å gi forskrifter til utlendingslovens § 88, men er per dags dato ikke gitt. Det er gjennom rundskriv og interne retningslinjer instruksene gis til UDI, politiet og utenriksstasjonene vedrørende undersøkelsene. Man kan derfor på mange måter si at disse vil ha funksjon som retningslinjer for saksbehandlingsrutiner, og hvordan lovverket skal tolkes innad i forvaltningen. Til tross for at disse retningslinjene ikke er bindende utenfor forvaltningen, og således ikke sier noe om rettslig holdbarhet i forhold til tolkningen av det gjeldende lovverket på området, er det interessant å se nærmere på dem. Spesielt fordi mange av disse retningslinjene har eksistert lengre enn selve lovhjemmelen for aldersundersøkelser, og det har vært svært få store endringer av praksis etter lovfestelsen.

Det er naturlig nok ikke bare utlendingslovens bestemmelser som kommer til anvendelse på dette området, men selvsagt også andre rettsregler. Både av norsk lov, men også internasjonale konvensjoner. I dette kapitlet skal jeg gjennomgå utlendingsloven, vergemålsloven, barneloven, personopplysningsloven, pasientrettighetsloven og forvaltningsloven i lys av saksområdet, i tillegg vil jeg vil se på forholdet til folkerettslige bestemmelser som flykningskonvensjonen, barnekonvensjonen og menneskerettighetene. Jeg ønsker også å se på om og i så fall hvordan forvaltningen har tolket disse rettsreglene, og vil derfor inkludere rundskriv og interne retningslinjer i denne gjennomgangen av rettsreglene.

I første del av kapitlet vil jeg gjennomgå rettskildene og metoden, før jeg i de neste underkapitlene vil gå nærmere inn på de ulike rettslige områdene vedrørende aldersundersøkelser.

¹⁴⁵ Det eneste som nevnes om metoder for aldersundersøkelser i forarbeidene er at flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen presiserer at en hver aldersvurdering skal gjøres med de til en hver tid beste metodene på feltet. (*Innstilling O.nr 42 (2007-2008) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*).

4.1 Rettskildebildet og metode

I arbeidet med å finne gjeldende rett på området har jeg gjennomgått hele lovfestelsesprosessen med stortingsmeldinger, offentlige utredninger, debatter og proposisjoner. Dette gjorde jeg både i forbindelse med lovfestelsesprosessen av aldersundersøkelser inn i utlendingsloven fra 1988, men også i forbindelse med den utviklingen av den nye utlendingsloven fra 2008. Videre har jeg gjennomgått forvaltningspraksis på området, dette fordi aldersundersøkelser var ulovfestet helt fram til 2007, og mye av praksisen fikk fotfeste før lovfestelsen. I arbeidet med å finne forvaltningspraksis har jeg gjennomgått rundskriv og retningslinjer på området, da både gjeldene dokumenter, men også de utdaterte.

Jeg har også forsøkt å finne rettspraksis på området, noe som viste seg vanskelig. Det er relativt få dommer som omhandler enslige mindreårige søkere alene. Dette må kanskje sees i sammenheng med at mange av søkerne i denne gruppen ikke har kjennskap til det norske rettssystemet og mulighetene det medbringer. Et annet aspekt er at det også vil være avgjørende hvilken bistand søkeren har fra advokat og/eller verge i denne sammenhengen. Det var ingen rettsavgjørelser som omhandlet bruken av aldersundersøkelser alene, men det var noen hvor det ble nevnt at det var foretatt en aldersundersøkelse, uten at det ble videre diskutert. Det var kun én dom, denne fra tingretten i 2007¹⁴⁶, som sa noe om bruken av metodene. Dommen i seg selv drøfter ikke bruken av aldersundersøkelser som ledd i aldersfastsettelse, men den nevner at undersøkelsene har en del usikkerhetsmomenter. Dommen poengterer også at undersøkelsene alene ikke skal ha avgjørende vekt.¹⁴⁷ Tingrettens poengtering er de samme som står i utlendingslovens § 88 første ledd andre punktum, og er således ikke oppsiktsvekkende. Det som er mer interessant er at de påpeker de usikkerhetsmomenter som foreligger ved bruken av de medisinske metodene. Dette er for så vidt heller ikke ukjent, og er nevnt i rundskrivene om aldersundersøkelser. Likevel er det en tendens til at de resultatene som kommer fra de medisinske undersøkelsene, ofte blir vurdert som sterke føringer for reell alder, og at gyldigheten rundt metodene ikke blir diskutert. Til tross for at dommen trekker dette fram, har denne dommen trolig ikke hatt noen generell

¹⁴⁶ Dom T.Oslo-2007-99968

¹⁴⁷ Dom T.Oslo-2007-99968

innvirkning for hvordan aldersundersøkelsene blir brukt i utlendingssaker, da den er fra 2007 og dagens praksis fortsatt ikke har tatt større høyde for gyldigheten av metodene.¹⁴⁸

Som nevnt over, har retningslinjene til UDI en sentral funksjon når det gjelder praksis vedrørende aldersundersøkelser. I arbeidet mitt med å avdekke hvordan rettsreglene tolkes og brukes i forvaltningen jeg gjennomgått en rekke av disse. Det er i alt tre dokumenter som gir retningslinjer direkte for aldersundersøkelser¹⁴⁹, mens det er en rekke andre hvor aldersundersøkelser er berørt indirekte. Disse retningslinjene gir et langt bredere bilde av hvordan praksisen rundt aldersundersøkelser utføres, og hvem som vil bli tilbydd en slik undersøkelse, enn det loven og forarbeidene gjør. Retningslinjene reguleres både av rundskriv, internmeldinger og praksisnotat. Rundskrivene er instruksjer til alle ansatte, og inneholder gjerne retningslinjer for hvordan regelverket skal forstås og saksbehandlingsrutiner. Internmeldingene inneholder i all hovedsak saksbehandlingsrutiner, men også disse kan inneholde retningslinjer for tolkning av regelverket. Praksisnotatene, på sin side, er instruksjer om praksis på saksområder, men også disse kan si noe om tolkning av regelverk.¹⁵⁰ Retningslinjene som benyttes på feltet skal oppdateres i tråd med regelverks- og faktiske endringer på feltet. Regelverksendringer vil normalt være endringer i lov eller nye lover, forskrifter, instruksjer eller oppdragsbrev fra Departementet, men kan også være uttalelser fra Sivilombudsmannen, vedtak fra UNE eller dommer. De faktiske endringene kan være hendelser som endrer betingelsene for direktoratets arbeid, slik som organisatoriske endringer innad eller hendelser i samfunnet for øvrig.¹⁵¹

Videre har jeg også gjennomgått saker fra UNEs praksisdatabase for å få et inntrykk av hvordan saker som har inneholdt en aldersundersøkelse behandles der. Når det gjelder tolkningen av lovverket er det viktig å påpeke at UDI og UNE operer med et ulikt utgangspunkt. Direktoratet har instruksjonsmyndighet overfor sine egne ansatte, samt ansatte på samarbeidende etater i utlendingsfeltet. Deres kompetanse til å gi retningslinjer følger av

¹⁴⁸ Det er så langt jeg kan se ikke referert til dommen i noen av UDIs dokumenter.

¹⁴⁹ RS 2010-183: *Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88*, PN 2012-011: *Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering* og IM 2012-019: *Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner*

¹⁵⁰ IM 2011-033, Framgangsmåte ved behandling av UDIs retningslinjer.

¹⁵¹ IM 2011-033, Framgangsmåte ved behandling av UDIs retningslinjer.

lovgivning, instruks og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.¹⁵² UNE kan derimot ikke instrueres av UDI, og de kan heller ikke instrueres av departementet (Justis- og beredskapsdepartementet) om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Dette følger av utlendingslovens § 76.¹⁵³ I prinsippet kan UNE og UDI derfor tolke bestemmelsene ulikt, og UDIs rundskriv og internmeldinger kan legge opp til en strengere tolkning av en bestemmelse enn den UNE legger opp til. Det er både nødvendig og viktig med retningslinjer innad i UDI, da det er med på å gi veiledning om skjønnsutøvelse og tolkning av rettsregler, noe som igjen er med på å sikre likebehandling og forsvarlighet i saksbehandlingen. Betydningen av UNE som en ekstern instans styrkes samsvarende.

For å få oversikt over området som berøres når det er snakk om aldersundersøkelser, har jeg også sett på de folkerettslige forpliktelsene som gjelder på området. Innen asylfeltet for mindreårige er det flere konvensjoner som gjelder, blant annet barnekonvensjonen, flyktningkonvensjonen og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen jf. menneskerettighetsloven. For uten anbefalingene fra UNCHR, berører ikke disse konvensjonene aldersundersøkelser direkte, men er aktuelle når ved fortolkningen av utlendingslovens § 88. For at en avtale skal betegnes som en konvensjon må den oppfylle en del kriterier; den må blant annet være juridisk bindende, den må inngås mellom stater eller organisasjoner, den må reguleres av internasjonal rett og den må være skriftlig.¹⁵⁴ Om et land har ratifisert en konvensjon, innebærer dette at landet er forpliktet til å oppfylle innholdet i konvensjonen overfor sine innbyggere og sitt lovverk. Det er likevel opp til det enkelte land hvordan folkerettslige forpliktelser skal gjennomføres i intern rett. Enkelte stater operer med et monistisk rettssystem, hvilket innebærer at folkeretten får umiddelbar internrettslig virkning. I Norge benytter vi oss derimot av et dualistisk prinsipp, noe som innebærer at de folkerettslige reglene ikke anses som gjeldende norsk rett uten at de er inkorporert i norsk rett. Dette krever et særskilt rettsgrunnlag, hovedsakelig basert på tre ulike grunnlag, enten inkorporasjon, transformering eller konstatering av rettsharmoni.¹⁵⁵ Inkorporasjon innebærer at de folkerettslige reglene som inkorporeres formelt sett blir en del av norsk rett. Dette kan

¹⁵² IM 2011-033, Framgangsmåte ved behandling av UDIs retningslinjer

¹⁵³ LOV 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). § 76

¹⁵⁴ NOU 2009: 5 - Farskap og annen morskap, kapittel 7 – Internasjonale konvensjoner

¹⁵⁵ NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov* kapittel 4.2

gjøres ved å vise til konvensjonen i en lovbestemmelse. Et eksempel på dette er hvordan det i § 2 i menneskerettighetsloven står at den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, samt tre FN-konvensjoner (deriblant barnerettighetskonvensjonen) skal gjelde som norsk lov.^{156, 157} Transformering innebærer at det meningsbærende innholdet i konvensjonene omarbeides til nasjonal rett ved at det gis lovregler som tilsvarende innholdet i konvensjonen.¹⁵⁸ Med konstatering av rettsharmoni som rettsgrunnlag innebærer det at man må kunne slå fast at det allerede er samsvar mellom vår nasjonale rett og konvensjonen, og at forpliktelsene som følger av konvensjonen således allerede er fulgt.¹⁵⁹

Det dualistiske prinsippet modifiseres i noen grad gjennom presumsjonsprinsippet. En forenklet forklaring av dette prinsippet er at norsk rett så langt det lar seg gjøre skal tolkes slik at det ikke oppstår motstrid mellom folkeretten og norske rettsregler.¹⁶⁰ Dette forutsetter for øvrig inngående kunnskap mellom folkerettslige forpliktelser og rettskilder i anvendelsen av norsk rett. Dette er likevel ikke alltid tilfellet, og man ser eksempler på at folkerettslige forpliktelser kan gå på bekostning av andre prinsipper og hensyn. Til tross for at menneskerettighetslovens § 3 fastsetter at bestemmelsene i de fire konvensjonene, nevnt i lovens § 2, ved motstrid skal ha forrang for annen norsk lovgivning, ser man eksempler på at for eksempel barnekonvensjonen har måtte vike for innvandringsregulerende hensyn.

I de påfølgende underkapitlene skal jeg gå nærmere inn på rettsreglene som kommer til anvendelse når det er snakk om aldersundersøkelser.

I kapittel 4.2 skal jeg ta for meg den rettslige reguleringen av aldersundersøkelsen, samt de rettslige konsekvensene den kan ha for søker både å gjennomføre en undersøkelse, men også om søker ikke samtykker til en aldersundersøkelse. I modellen under har jeg satt opp en oversikt over kapittel 4.2. Modellen viser hvordan hva som skal tas hensyn til i de ulike prosessene i en aldersundersøkelse og i hvor i underkapittelet det er redegjort for de ulike delene.

¹⁵⁶ NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov* kapittel 4.2

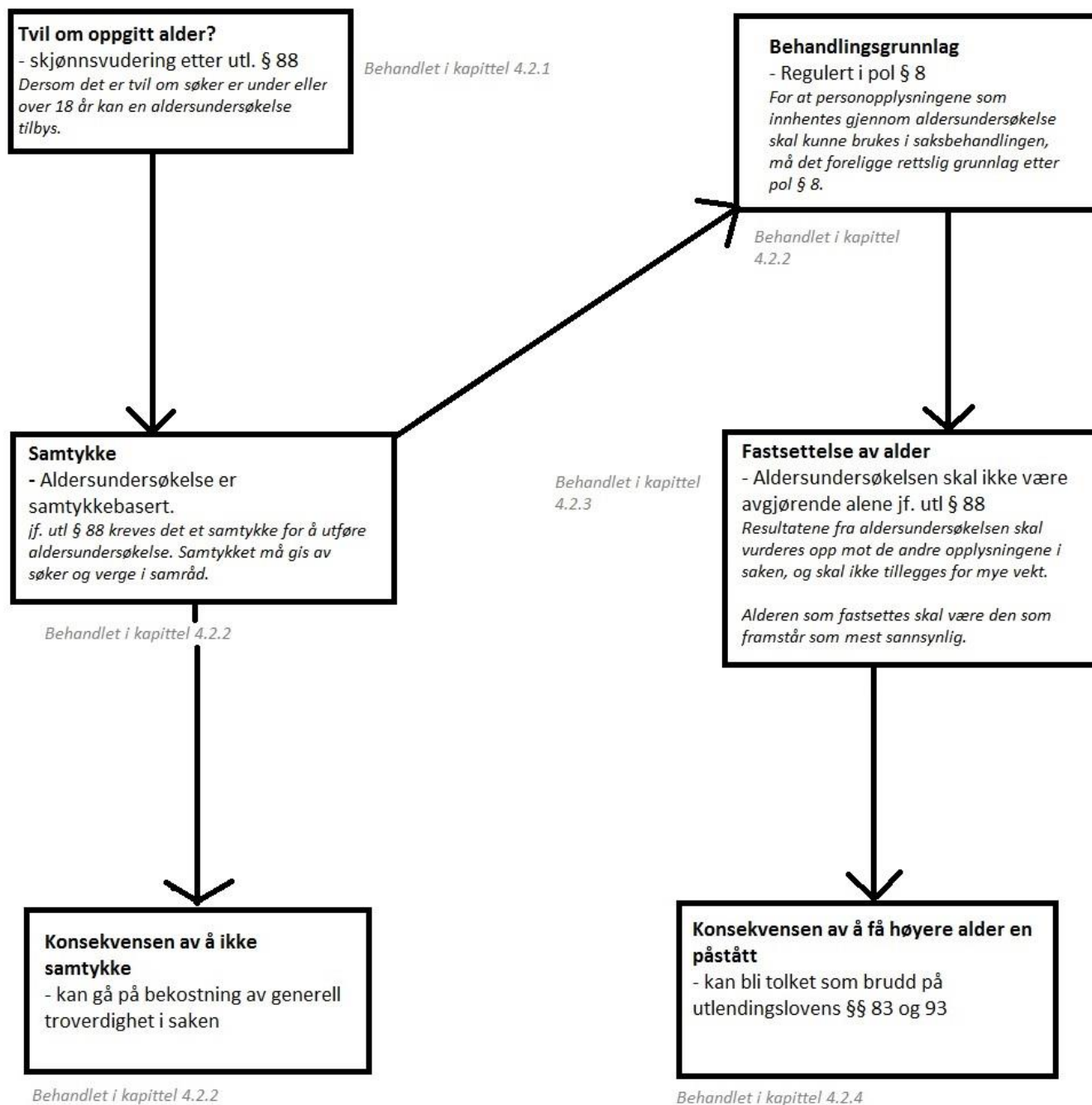
¹⁵⁷ LOV 1999-05-21 nr 30: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). § 2

¹⁵⁸ NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov* kapittel 4.2

¹⁵⁹ NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov* kapittel 4.2

¹⁶⁰ NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov* kapittel 4.2

Figur 12: Oversikt over rettslig regulering av aldersfastsettelse



I underkapittel 4.3 tar jeg for meg den rettslige reguleringen av verge- og advokatordningen for enslige mindreårige søkere. For å gjøre rede for disse har jeg delt det opp i en del for vergeordningen og en del for advokat ordningen, henholdsvis i kapittel 4.3.1 og 4.3.2.

I siste del av dette kapittelet har jeg tatt for meg forholdet til de internasjonale forpliktelsene og anbefalingene som har betydning for aldersundersøkelser. I underkapittel 4.4 ønsker jeg å

gi et bilde på hvordan folkerettslige forpliktelser kan sees i sammenheng med aldersundersøkelser, i tillegg vil jeg diskutere hvorvidt disse kommer til anvendelse i denne sammenhengen.

4.2 Hvordan er aldersundersøkelser regulert?

4.2.1 Hvem skal tilbys aldersundersøkelse og i hvilke saker?

Som allerede nevnt tidligere i oppgaven, var aldersundersøkelser ulovfestet fra starten av praksisen i 2003 og fram til det kom inn i den i den gamle utlendingsloven i 2007.

Bakgrunnen for lovforslaget om aldersundersøkelser var at Datatilsynet konkluderte i brev av 24. juni 2005 til UDI, med at det ut i fra personopplysningsloven var helt nødvendig med hjemmel i lov for å innhente samtykke på den måten det gjøres i forbindelse med aldersundersøkelser (se kapittel 3.1.2 for mer om innføringen av aldersundersøkelser i Norge).¹⁶¹

I den nye utlendingsloven fra 2008, er aldersundersøkelser regulert i § 88 og ordlyden er lik den som ble vedtatt i den gamle utlendingsloven i 2007.

§ 88. Aldersundersøkelse

Dersom det i en sak om asyl eller i en sak om oppholdstillatelse for et familiemedlem ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er over eller under 18 år, kan utlendingen anmodes om å la seg undersøke for å klargjøre alderen. Resultatet av undersøkelsen skal vurderes i forhold til de øvrige opplysningene i saken.

Avslår utlendingen å la seg undersøke, skal utlendingen gjøres oppmerksom på at dette kan få betydning for vurderingen av saken.

*Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av aldersundersøkelser.*¹⁶²

¹⁶¹ Ot.prp. nr. 17 (2006-2007), Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.) Side 1.

¹⁶² LOV 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). §88

Ordlyden i § 88 første ledd indikerer at dersom det foreligger tvil om hvorvidt søkeren er overårig eller underårig, kan en aldersundersøkelse tilbys. Bestemmelsen over er en såkalt *kan-bestemmelse*, noe som innebærer at den gir rom for skjønnsutøvelse, og at det ikke nødvendigvis vil innebære at alle i denne gruppen vil bli anmodet til en slik undersøkelse. Det går fram av bestemmelsen at en undersøkelse skal tilbys «*dersom det ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er over eller under 18 år*». Ordlyden legger ikke opp til systematisk testing av alle innenfor et gitt aldersspekter, men testing i de tilfeller man vurderer til tvilstilfeller. Dagens forvaltningspraksis ligger derimot nærmere opp mot førnevnte, da UDI operer med at hovedregelen er at alle mellom 14 og 18 år skal til aldersundersøkelse. Dette kommer fram av deres internmelding IM 2012-019.¹⁶³ Det kan da stilles spørsmålstegn ved om det er rom for skjønnsutøvelse i samsvar med bestemmelsen, når det gjelder hvem som skal tilbys en aldersundersøkelse.

Det går som kjent fram av bestemmelsen at det bare er i de tilfeller hvor man er i tvil om søker er over eller under 18 år en undersøkelse skal tilbys. Likevel står det både i rundskriv RS 2010-183 og i praksisnotat PN 2012-011 at det også er anledning til å be åpenbart mindreårige om å la seg aldersundersøkelse for å få best mulig identitetsavklaring.^{164, 165} Det kan nevnes at da aldersundersøkelser var på høring for å komme inn i utlendingsloven sa UDI i sin høringsuttalelse vedrørende alderstesting og anvendelsesområde følgende: «*Videre bør det komme klart fram at aldersundersøkelse bare er aktuelt for å fastslå om alderen er over eller under 18 år, det vil si om søkeren eller referansepersonen er barn.*»¹⁶⁶ Det har altså vært et skifte hos UDI i etterkant av lovgivningsprosessen om hvem som skal tilbys aldersundersøkelser og på hvilket grunnlag.

¹⁶³ IM 2012-019, Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner

¹⁶⁴ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

¹⁶⁵ PN 2012-011, Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 17 2006–2007, Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv)

4.2.2 Hva er vilkårene for å gjennomføre en aldersundersøkelse?

Av ordlyden i § 88 i utlendingsloven går det fram at bestemmelsen er samtykkebasert, og at det er opp til søkeren selv å avgjøre om han eller hun vil gjennomgå en aldersundersøkelse om de skulle bli anmodet til dette. Når det er snakk om søkere som gir uttrykk for å være mindreårige, må verge, i tillegg til søker, også gi sitt samtykke til aldersundersøkelse.¹⁶⁷ For å kunne gjennomføre en aldersundersøkelse og benytte resultatene av den i saksbehandlingen er det nødvendig med samtykke i samsvar med utlendingsloven § 88, samt at man har et rettslig grunnlag etter personopplysningslovens § 8. Disse bestemmelsene har to ulike virkeområder i denne sammenhengen. Samtykket er nødvendig for å kunne gjøre de fysiske undersøkelsene av søkeren, mens det rettslige grunnlaget etter personopplysningslovens § 8 vil få betydning for selve behandlingen av de personopplysningene undersøkelsen resulterer i.

Det kan likevel diskuteres om samtykket som blir gitt for undersøkelsene, også vil få betydning for behandlingen av de opplysningene undersøkelsen resulterer i, og at det således bør tas hensyn til de kravene som er satt opp for samtykke i personopplysningslovens § 2. Det som er motstridene for å ta i bruk personopplysningslovens krav for samtykke er at lovgiver har bestemt at nektelse av samtykke kan få negative konsekvenser for søker jf. utlendingslovens § 88 andre ledd, og på den måten har akseptert tvangselementet i bestemmelsen. Det som igjen taler for å gjøre bruk av kravene er at går det fram av forarbeidene at aldersundersøkelsen er bygd på frivillighet, og at undersøkelsen ikke vil bli gjennomført om søkeren ikke samtykker skriftlig.¹⁶⁸ I pressemeldingen som ble sendt ut etter lovfestelsen ble det også presisert at grunnlaget for undersøkelsene baserer seg på et frivillig samtykke fra den som skal undersøkes.¹⁶⁹

Bestemmelsen i personopplysningslovens § 2 sier at et samtykke skal være en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at han eller hun godtar behandling av

¹⁶⁷ Nærmere om vergers rolle i kapittel 4.3.1

¹⁶⁸ Ot.prp. nr. 17 2006–2007, Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv)

¹⁶⁹ Pressemelding, Nr.: 71. Arbeidsdepartementet 15.06.2007

opplysninger om seg selv.¹⁷⁰ Schartum og Bygrave gjennomgår i sin bok *Personvern i informasjonssamfunnet* fra 2011 kravene *frivillig, uttrykkelig* og *informert* samtykke.¹⁷¹

I kravet om at et samtykke skal være *informert*, ligger det at den som skal samtykke skal gis informasjon om relevante faktiske forhold.¹⁷² Dette innebærer blant annet at den registrerte skal gis informasjon om behandling av personopplysninger etter kapittel III i personopplysningsloven.¹⁷³ Videre kan kravet om at et samtykke skal være *informert* også innebære at andre relevante opplysninger gjøres tilgjengelig for den registrerte.¹⁷⁴

Kravet om at et samtykke skal være *uttrykkelig* innebærer først og fremst at det ikke skal foreligge noen tvil om hvorvidt et samtykke er gitt, og hvilket innhold samtykke har i følge Schartum og Bygrave.¹⁷⁵ Det er i utgangspunktet ingen formkrav til hvordan et samtykke skal gis, og kan dermed gjøres både skriftlig og muntlig.¹⁷⁶ Praksis for innhenting av samtykke for aldersundersøkelser er at det gjøres skriftlig, med signatur både fra søker og verge.¹⁷⁷

¹⁷⁰ LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). § 2 første ledd, nummer 7

¹⁷¹ LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). § 2 første ledd, nummer 7

¹⁷² Schartum og Bygrave, *Personvern i informasjonssamfunnet*, en innføring i vern av personopplysninger, 2011, side 161

¹⁷³ Informasjonsplikten etter §§19-20 i personopplysningsloven er at det etter eget tiltak skal informeres om navn og adresse på den behandlingsansvarlige og dennes eventuelle representant, formålet med behandlingen, opplysningene vil bli utlevert, og eventuelt hvem som er mottaker, at det er frivillig å gi fra seg opplysningene, og annet som gjør den registrerte i stand til å bruke sine rettigheter etter loven her på best mulig måte, som f.eks. informasjon om retten til å kreve innsyn, jf. § 18, og retten til å kreve retting, jf. § 27 og § 28.

¹⁷⁴ Schartum og Bygrave, *Personvern i informasjonssamfunnet*, en innføring i vern av personopplysninger, 2011, side 162

¹⁷⁵ Schartum og Bygrave, *Personvern i informasjonssamfunnet*, en innføring i vern av personopplysninger, 2011, side 163

¹⁷⁶ Schartum og Bygrave, *Personvern i informasjonssamfunnet*, en innføring i vern av personopplysninger, 2011, side 162

¹⁷⁷ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

At et samtykke er *frivillig*, innebærer trolig at det ikke må være negative konsekvenser knyttet til det å ikke gi sitt samtykke i følge Schartum og Bygrave.¹⁷⁸ De sier videre at manglende frivillighet oppstår om det er knyttet sanksjoner til det å ikke gi samtykke. Likevel påpeker de at en negativ konsekvens av å ikke samtykke ikke nødvendigvis trenger å framstå som en sanksjon, men at det er nok at det følger en konsekvens av det manglende samtykke.¹⁷⁹ Om vi da ser tilbake på utlendingslovens § 88 andre ledd, hvor det står: ”*Avslår utlendingen å la seg undersøke, skal utlendingen gjøres oppmerksom på at dette kan få betydning for vurderingen av saken.*”, er det klart at samtykke for aldersundersøkelser ikke oppfyller kravet om frivillighet etter personopplysningsloven § 2. Det man da står igjen med som den største diskusjonen er hvor tungt frivillighetskravet skal vektlegges etter utlendingslovens § 88. Dette er noe uklart, da vekten av det ikke spesifiseres i forarbeidene. Forarbeidene sier i hovedsak bare at undersøkelsene skal baseres på et frivillig samtykke, men at det dog kan få konsekvenser for søker om han ikke samtykker.

Om man ser på kravene vedrørende samtykke i sammenheng med aldersundersøkelser, er det flere ting som skiller seg ut. Først og fremst er det problematikken rundt om samtykke kan betegnes som frivillig. Her er det heller tvilsomt at frivilligheten kan betegnes som reell, da konsekvensene av å ikke gi sitt samtykke, potensielt er svært alvorlige for søkers sak. Det går som nevnt fram av § 88 andre ledd, at det kan få betydning for vurderingen av saken om man ikke samtykker til undersøkelsene. Dette bør sees i sammenheng med opplysningsplikten i utlendingslovens § 83 og § 93 som innebærer en plikt for søkerne til å gi riktige opplysninger, samt medvirke til å avklare sin identitet.¹⁸⁰ Det å ikke samtykke til en aldersundersøkelse kan i verste tilfelle bli ansett som at man ikke medvirker til identitetsavklaring i saken. Det er likevel viktig å påpeke at det går fram av forarbeidene at det å ikke samtykke ikke automatisk fører til utvisning i en sak.¹⁸¹ Likevel kan det ha stor betydning for den generelle troverdigheten til søkeren, om han samtykker eller ikke.

¹⁷⁸ Schartum og Bygrave, Personvern i informasjonssamfunnet, en innføring i vern av personopplysninger, 2011, side 161

¹⁷⁹ Schartum og Bygrave, Personvern i informasjonssamfunnet, en innføring i vern av personopplysninger, 2011, side 162

¹⁸⁰ LOV 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). § 83 og § 93

¹⁸¹ Ot.prp. nr. 17 (2006-2007), Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.) Side 1.

Videre kan det også stilles spørsmålstegn rundt informasjonstilgangen i forkant av undersøkelsene. En undersøkelse utført av Redd Barna og NOAS konkluderte med at bare en av åtte søkere i deres undersøkelsesmateriale, hadde klare forestillinger om konsekvensene av aldersundersøkelsene og frivillighetsaspektet på bakgrunn av lite og/eller feilaktig informasjon.¹⁸²

4.2.3 Hvilke krav er det til vurdering av alder?

En medisinsk aldersundersøkelse skal vurderes i forhold til de øvrige opplysningene i saken etter utlendingsloven § 88 første ledd, andre punktum. Dette vil si at undersøkelsene alene ikke skal tillegges for stor vekt. De andre momenter som kan vurderes i saken er gjennomgått i oppgavens kapittel 3.4.2. Når alle momentene og opplysningene i saken er vurdert, skal UDI fastsette den alderen som fremstår som mest sannsynlig for dem.¹⁸³ At aldersundersøkelsene alene ikke skal tillegges for stor vekt, går også fram av forarbeidene.¹⁸⁴

4.2.4 Hva er konsekvensene for søker av å ikke samtykke til undersøkelse?

I underkapittelet om vilkår for gjennomføring av aldersundersøkelse gjennomgikk jeg hva konsekvensene av å ikke samtykke til en aldersundersøkelse potensielt kunne medføre. Her vil jeg gjøre rede for de rettslige konsekvensene av å bli vurdert som voksen på bakgrunn av en aldersundersøkelse.

Om søker samtykker til en aldersundersøkelse, og søker på bakgrunn av denne får tillagt en høyere alder enn selv påstått, kan dette få konsekvenser etter utlendingsloven. Etter utlendingslovens § 108 er det straffbart, forsettlig eller grovt uaktsomt å gi vesentlige uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak. Paragrafen er en straffebestemmelse, men den kan også gi grunnlag for utvisning etter utlendingslovens § 66 første ledd bokstav a, uten at det blir en straffesak. Paragraf 66 første ledd bokstav a, kan også gi grunnlag for utvisning på

¹⁸² Sju av de åtte sier de ikke fikk informasjon fra UDI om hvilke følger resultatet av aldersundersøkelsen kunne få. Det er på det rene at ingen av de sju hadde hatt riktige forestillinger om aldersundersøkelsenes betydning eller om usikkerhetsmomentene knyttet til den. Selv om det ikke kan sies sikkert at de faktisk ikke fikk noen informasjon, synes det klart at de ikke har blitt informert på en behørig måte. (Redd Barna/Noas, *Mamma vet hvor gammel jeg er*, 2006, side 55)

¹⁸³ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

¹⁸⁴ Ot.prp. nr. 17 (2006-2007), Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.)

bakgrunn av overtredelser av de overnevnte §§ 83 og 93 i utlendingsloven.¹⁸⁵ I

Utlendingsnemndas (UNE) praksisdatabase er det flere vedtak hvor det er blitt vurdert at søker bevisst har oppgitt feil alder basert på informasjon fra aldersundersøkelser, hvor dette har blitt brukt som grunnlag for utvisning.¹⁸⁶ At resultatene fra en aldersundersøkelse brukes i en troverdighetsvurdering eller som grunnlag for utvisning er svært uheldig. Eksempler fra Une viser at søkere som har oppgitt å være i mindreårig, har fått tildelt en alder på ca. 25 år etter de medisinske undersøkelsene, for å så bli utvist for overtredelse av utlendingslovens § 83. Dette er svært uheldig. Spesielt fordi det ikke ser ut til å ha blitt tatt høyde for usikkerhetsmomentene knyttet til de medisinske undersøkelsene, og de høye standardavvikene disse medfører.

4.3 Hvem kan representere søker i prosessen?

4.3.1 Verge

I oppgavens tidligere kapittel har jeg nevnt at en verge oppnevnes i saker som omhandler enslige mindreårige asylsøkere, og følger søkeren gjennom asylprosessen. Dette er i medhold av vergemålsloven. I de tidligere kapitlene i oppgaven har jeg kun brukt definisjonen verge, uten å differensiere mellom *hjelpeverge* og *verge*. Bakgrunnen for dette er at disse to typene vergemål vil i de aller fleste tilfellene som omhandler enslige mindreårige asylsøkere ha helt sammenfallende oppgaver.¹⁸⁷ I de fleste asylsaker er det en hjelpeverge som oppnevnes etter vergemålsloven § 16, da man ikke vet med sikkerhet om søkerens foreldre er døde eller

¹⁸⁵ RS 2010-024, Utvisning etter utlendingsloven §§ 66, 67 og 68 - brudd på utlendingsloven og/eller straffbare forhold, Utlendingsdirektoratet

¹⁸⁶ Eksempel 1 fra UNEs praksisbase: sak fra november 2011, søker oppga å være mindreårig. Alderstesten konkluderte med at han var 25 år, og UDI satte alderen til over 18 år. Søker opprettholdt å være mindreårig, og ønsket en ny alderstest. Dette ble ikke innvilget. UNE konkluderte med at ettersom han ble vurdert til å være 8 år eldre enn han selv påsto hadde han overtrådt utlendingsloven § 83 grovt. Søker ble utvist.

Eksempel 2 fra UNEs praksisbase: sak fra juni 2012, søker oppga å være 17 år. Alderstest vurderte han til cirka 25 år. UNE opprettholdt UDIs vedtak. Varig innreiseforbud samt innmelding i SIS for overtredelse av lovens §§ 83 annet ledd jf. 108 første ledd bokstav a og c ved å ha gitt uriktige opplysninger om egen alder. Overtredelsen ble ansett som grov.

¹⁸⁷ Ettersom søker oppholder seg i Norge, legger man til grunn at foreldrene ikke kan ivareta søkerens interesser i perioden de er i ulike land. Dermed vil skille mellom hjelpeverge og verge i prinsippet være ikke-eksisterende.

ikke.¹⁸⁸ Vet man derimot med sikkerhet at søkers foreldre er døde, oppnevnes det en verge etter § 6.¹⁸⁹ Et annet poeng her er at mange av bestemmelsene i vergemålsloven kun bruker betegnelsen *verge*, og på bakgrunn av dette tolkes bestemmelsene ofte utvidende til også å gjelde *hjelpeverge*. Dette er med på å sikre at de som får oppnevnt verge etter § 16, fordi man ikke vet om foreldrene er døde, ikke får dårlige vern enn de som får oppnevnt verge etter § 6. I den videre gjennomgangen vil jeg kun bruke betegnelsen verge, uavhengig om det er oppnevnt etter § 6 eller § 16 i vergemålsloven.

I denne gjennomgangen av vergeordningen for enslige mindreårige asylsøkere har jeg tatt utgangspunkt i den gjeldende vergemålsloven, og ikke den nye, som forventes å tre i kraft i juli 2013.¹⁹⁰ Det er også vedtatt endringer angående representasjon for enslige mindreårige søkere etter utlendingslovens kapittel 11 a. Denne innebærer en klargjøring av representantens (vergens) oppgaver og en mer enhetlig ordning vedrørende rekruttering, opplæring og tilsyn.¹⁹¹ Endringene er lik slik praksisen er i dag, men har altså blitt lovfestet. Endringene har ikke blitt satt i kraft i skrivende stund, men regnes til å bli iverksatt i juli 2013, altså sammenfallende med den nye vergemålsloven.

Vergens rolle for enslige mindreårige asylsøkere er i hovedsak å sikre at søkerens rettsikkerhet blir ivaretatt, da det ikke kan forventes at et barn skal ha kjennskap til dette på egenhånd. Vergen er søkerens støtteperson i fraværet av en forelder eller annen foresatt. I asylprosessen har vergen en helt sentral rolle, og så langt det lar seg gjøre skal samme verge følge søker gjennom hele prosessen. Det er overformynderiet i den kommunen hvor søkeren befinner seg som har ansvaret for å oppnevne verge, dette kommer av vergemålslovens § 11 og § 13.¹⁹² Vergen blir oppnevnt allerede ved registrering hos politiets utlendingsenhet og skal også være med på politiregistreringen, noe som var nytt fra juni 2011.¹⁹³

¹⁸⁸ LOV 1927-04-22 nr 03: Lov om vergemål for umyndige [vergemålsloven]. § 16

¹⁸⁹ LOV 1927-04-22 nr 03: Lov om vergemål for umyndige [vergemålsloven]. § 6

¹⁹⁰ Den nye loven vil likevel ha betydning for forståelsen/tolkning av den gamle loven (lik den nye straffeloven har for den gamle fram til den trer i kraft i 2016)

¹⁹¹ Lov om endringer i utlendingsloven (avvikling av åremålsordninga for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege, mindreårige asylsøkjarar)

¹⁹² LOV 1927-04-22 nr 03: Lov om vergemål for umyndige [vergemålsloven]. §§ 11 og 13

¹⁹³ Saksbehandler i UDI, intervju mars 2013. (Er ikke fastsatt i lov eller forskrift).

Vergen skal videre være med på ankomstintervju, asylintervju og en eventuell aldersundersøkelse.¹⁹⁴ Oppgavene innebærer å påse at intervjuer og samtaler går for seg på en korrekt måte. Vergen skal ikke ta en aktiv del av samtalene, men har rett og plikt til å gripe inn om kritikkverdige forhold skulle oppstå. Vergen skal også be intervjuer om å forklare begreper og påse at intervjuer stiller utfyllende spørsmål om det er temaer vergen mener bør utdypes.¹⁹⁵ Det at vergen skal bistå under intervjuer og samtaler er regulert i utlendingsforskriften § 17-4 tredje ledd.¹⁹⁶

Når det fremsettes forslag om aldersundersøkelse kan vergen eventuelt samtykke til denne sammen med søkeren. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at søker samtykker alene. Om verge ikke samtykker må han eller hun skriftlig redegjøre for dette.¹⁹⁷ Her ønsker jeg å trekke inn barnelovens § 31 som sier at barnet skal få si sin mening før det tas avgjørelser om barnets personlige forhold, og at om barnet har fylt 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet sier.¹⁹⁸ Ettersom de fleste som blir tilbydd aldersundersøkelser er i aldersgruppen 16-18 år, vil også barnelovens § 33 få en stor betydning, der det går fram at barn skal få større selvbestemmelsesrett ved alderen og fram til barnet er myndig.¹⁹⁹ Disse prinsippene skal være retningsgivende for vergen når han eller hun skal samtykke til en aldersundersøkelse på vegne av søkeren.

Verger for enslige mindreårige asylsøkere har en helt særegen stilling når det gjelder å sikre barneperspektivet i slike saker. De er som regel de eneste som følger søker gjennom alle ledd av asylprosessen. Det blir derfor ofte avgjørende at vergen er klar over hvilke

¹⁹⁴ DM sak 050824-05. Utlendingsdirektoratets *SAKSBEHANDLINGSRUTINER FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE OG FLYKTNINGER*. Gjeldende fra september 2005 (Er ikke fastsatt i lov eller forskrift).

¹⁹⁵ Veiledning til overformynderiene om enslige mindreårige asylsøkere, Utlendingsdirektoratet

¹⁹⁶ FOR 2009-10-15 nr 1286: Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 17-4

¹⁹⁷ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

¹⁹⁸ LOV 1981-04-08 nr 07: Lov om barn og foreldre (barnelova). § 31

¹⁹⁹ LOV 1981-04-08 nr 07: Lov om barn og foreldre (barnelova). § 33

rettsikkerhetsgarantier som foreligger for enslige mindreårige asylsøkere, for å kunne gjenkjenne eventuelle brudd på disse.²⁰⁰

4.3.2 Advokat

Enslige mindreårige asylsøkere har krav på fri rettshjelp²⁰¹ i løpet av asylsaksgangen sin uten behovsprøving, dette etter utlendingslovens § 92, utlendingsforskriften § 17-18 og rettshjelploven § 11.²⁰² Bakgrunnen for dette er at denne gruppen anses å ha et særlig behov for bistand under fremleggelsen av søknaden om asyl. Dersom det ikke tvil om at søkeren er mindreårig oppnevnes advokat straks. Er det derimot knyttet usikkerhet til hvorvidt søkeren er mindreårig eller ikke, vil det ikke bli gitt fri rettshjelp før søkeren har vært til aldersundersøkelse.²⁰³ Dersom aldersundersøkelsen utelukker at søkeren er mindreårig, vil det ikke bli tildelt advokat.²⁰⁴ I de andre sakene etterstreber UDI å la tvilen komme søkeren til gode, til tross for at det i noen av sakene ansees som lite sannsynlig at det er snakk om et barn.²⁰⁵ UDI må i alle disse sakene foreta en fortløpende vurdering på om søkeren kvalifiserer til fri rettshjelp i søknadsgjennomgangen. Beslutningen om hvorvidt det skal gis fri rettshjelp for påståtte enslige mindreårige, regnes ikke som et enkeltvedtak og kan dermed heller ikke påklages.²⁰⁶ Vurderingen om fri rettshjelp foretas på grunnlag av de foreliggende opplysningene om alder i saken, men har i seg selv ikke noe betydning for den endelige vurderingen av alder som foretas under saksbehandlingen i asylsøknaden.²⁰⁷ Dette innebærer

²⁰⁰ Her er det i all hovedsak snakk om de prosessuelle rettsprinsippene, og ikke de materielle.

²⁰¹ Det er stykkprisforskriftens kapittel II som regulerer hvor mange timer advokatbistand som gis for asylsaker for enslige mindreårige. Stykkprisen er 3 timer før vedtak, ved klage over avslag på søknad gis et tillegg på 5 timer, og ved personlig frammøte i UNE gis ytterligere 5 timer.

²⁰² LOV 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 92, FOR 2009-10-15 nr 1286: Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 17-18 og LOV 1980-06-13 nr 35: Lov om fri rettshjelp [rettshjelploven] §11

²⁰³ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88

²⁰⁴ Diskusjonen rundt gyldigheten av de medisinske aldersundersøkelsene, sett i sammenheng med frafall av advokat tildeling vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.

²⁰⁵ RS 2010-074, Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf. utlendingsloven § 92 og utlendingsforskriften §§ 17-17 til 17-20

²⁰⁶ RS 2010-074, Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf.

²⁰⁷ RS 2010-074, Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf. utlendingsloven § 92 og utlendingsforskriften §§ 17-17 til 17-20

en mulighet for at søkere som blir vurdert som barn i den endelige aldersfastsettelsen, ikke har hatt advokatbistand i løpet av store deler eller hele saksgangen som barn har krav på.

For søkere som ikke selv samtykker, eller har verger som ikke samtykker til aldersundersøkelse, vil det ikke bli tildelt advokat i første instans om det anses som sannsynlig at søkeren er overårig. Om det på et senere tidspunkt skulle bli vurdert at søkeren er mindreårig vil advokat bli tildelt da.²⁰⁸ Det faktum at en nektelse av samtykke til aldersundersøkelse medfører frafall av advokatbistand i første instans, er enda en indikator på hvor svakt frivillighetsaspektet ved aldersundersøkelser er.

Om det besluttes at det skal gis fri rettshjelp, får søkeren tildelt en advokat gjennom etablerte advokatlister. Søkeren kan bare bruke en annen advokat enn den som tilbys når særlige grunner tilsier det.²⁰⁹ Saksbehandleren skal oversende den oppnevnte advokaten saksdokumentene som foreligger, inkludert kopi av aldersundersøkelsen og vergens navn.²¹⁰ Som nevnt over er det vergen sin forpliktelse å ivareta søkerens interesser, dette gjelder også i møte med advokaten. Vergen kan dermed instruere advokaten i samråd med søker, uten at det går på tvers av selvbestemmelses- og medbestemmelsesretten til søkeren.

Praksisen for advokatbistand er i stor grad basert på at advokat kun tildeles i første instans om søker samtykker til en aldersundersøkelse, og blir vurdert som mest sannsynlig mindreårig som følge av denne. Dette innebærer at i alle de saker hvor det er tvil om alder eller ikke foreligger et samtykke, ikke vil ha tilgang på juridisk bistand. Dette er også de saker som er d mest prekære, og hvor advokatbistand absolutt burde ha vært tilstede.

4.3.3 Søker selv

4.3.3.1 Søkere mulighet til å gjøre seg kjent med opplysningene i saken

Det er flere bestemmelser som bygger opp under en søkers rett til å gjøre seg kjent med opplysningene i egen sak. En søker har både rettigheter som part etter forvaltningsloven, og som registrert etter personopplysningsloven.

²⁰⁸ RS 2010-074, Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf. utlendingsloven § 92 og utlendingsforskriften §§ 17-17 til 17-20

²⁰⁹ FOR 2009-10-15 nr 1286: Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 17-20

²¹⁰ RS 2010-074, Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf. utlendingsloven § 92 og utlendingsforskriften §§ 17-17 til 17-20

Av personopplysningslovens §§ 19-20, går det fram at det foreligger en informasjonsplikt for den behandlingsansvarlige, både når det samles inn informasjon fra søker selv, men også når informasjonen samles inn fra andre.²¹¹ I forbindelse med en aldersundersøkelse vil en del informasjon som samles inn i forkant av selve undersøkelsen komme fra søkeren selv, da spesielt informasjon som går på sykdomshistorie og oppvekstvilkår. Etter personopplysningslovens § 19, skal den behandlingsansvarlige gi informasjon om hvordan opplysninger som kommer fra søkeren selv, behandles. Den behandlingsansvarlige plikter i denne sammenhengen å gi navn og adresse på den behandlingsansvarlige og dennes eventuelle representant, formålet med behandlingen, om opplysningene vil bli utlevert, og eventuelt hvem som er mottaker, at det er frivillig å gi fra seg opplysningene, samt informere om annet som gjør at søker er i stand til å bruke sine rettigheter etter personopplysningsloven på best mulig måte.²¹² Det går fram av forarbeidene at den registrerte, her søkeren i en asylsak, ikke trenger å be om å bli varslet og at den behandlingsansvarlige skal gi informasjonen av eget initiativ.²¹³ Varslet trenger ikke å gis søkeren, dersom det kan forventes at søkeren allerede er kjent med opplysningene. Det er nærliggende å anta at søkere i saker som innebærer en aldersundersøkelse i de fleste tilfeller ikke vil ha kjennskap til denne informasjonen på forhånd.

Som følge av gjennomføringen av den medisinske aldersundersøkelsen genereres det også en del personopplysninger om søker. Når disse opplysningene innhentes og gjøres bruk av, vil dette kvalifisere som opplysninger som innhentes fra andre enn søkeren selv, til tross for at de er basert på søkerens egen kropp. Personopplysningslovens § 20 kommer til anvendelse når det gjelder informasjon som kommer fra andre enn søkeren selv. Bestemmelsen sier at behandlingsansvarlig av eget tiltak skal informere den registrerte om hvilke opplysninger som samles inn og gi den samme type informasjon som følger av personopplysningslovens § 19 (referert ovenfor), så snart opplysningene er innhentet.²¹⁴ Paragrafen lister også opp noen unntaksbestemmelser, hvor søkeren ikke vil ha krav på denne informasjonen. De tre unntakene gjelder dersom innsamlingen eller formidlingene av opplysningene er uttrykkelig fastsatt i lov, dersom varsling er umulig eller uforholdsmessig vanskelig eller dersom det er på

²¹¹ LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) §§19-20

²¹² LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) §19

²¹³ Ot.prp nr. 92 (1998-1999).

²¹⁴ LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) §20

det rene at søkeren allerede kjenner informasjonen varslet skal inneholde.²¹⁵ Ettersom at utlendingsloven § 88 er basert på samtykke og at forarbeidene ikke sier noe om en innsnevret informasjonstilgang for søkere, vil nok ikke unntaket som bygger på at det må være uttrykkelig fastsatt i lov komme til anvendelse. Unntaket om at varsling er umulig eller uforholdsmessig vanskelig vil nok trolig heller ikke være tilfellet i saker om aldersundersøkelser. Det tredje og siste unntaket om at informasjonen allerede er kjent for søker, vil heller ikke bli gjeldene i slike saker da det ikke kan forventes at søkere har kjennskap til hva resultatet av en medisinsk undersøkelse vil være. Det er også unntaksbestemmelser for både §§ 19 og 20 i personopplysningslovens § 23 bokstav a-f. Unntakene er til dels samsvarende med unntakene som følger av forvaltningsloven og offentleglova.²¹⁶ Unntaket i § 23 bokstav a, følger av offentleglova og omfatter opplysninger som kan gjøre skade for rikets sikkerhet, landes forsvar eller forholdet til fremmede makter eller organisasjoner. Dette unntaket vil ikke komme til anvendelse når det er snakk om aldersundersøkelser. Unntaket i § 23 bokstav b, gjør unntak for opplysninger som er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgelse av straffbare handlinger. Heller ikke dette unntaket vil være av betydning for informasjon generert av en aldersundersøkelse, da det ikke er tale om noen av kriteriene som listet opp. Etter § 23 bokstav c, kan man unnlate å gi opplysninger om man det må anses som utilrådelig at den registrerte får kjennskap til dem av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær. Dette unntaket tilsvarer forvaltningslovens § 19 bokstav d, og skal forstås på samme måte.²¹⁷ Det er heller tvilsomt at denne unntaksbestemmelsen vil være gjeldende sett i sammenheng med aldersundersøkelser ettersom det ikke er noe som tilsier at det vil være til skade hverken for søkeren selv eller personer som står han nær å få opplysninger fra en aldersundersøkelse. Unntaket i § 23 bokstav d, gjelder dersom det i medhold av lov gjelder taushetsplikt og henviser til lovbestemmelser om taushetsplikt, og gjør det klart at slik taushetsplikt går foran personopplysningslovens bestemmelser om informasjonsplikt og innsynsrett.²¹⁸ Innad i forvaltningen vil særlig forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser være gjeldene. Når det

²¹⁵ LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) §20, andre ledd, bokstav a-c.

²¹⁶ Ot.prp nr. 92 (1998-1999).

²¹⁷ Ot.prp nr. 92 (1998-1999).

²¹⁸ Ot.prp nr. 92 (1998-1999).

gjelder aldersundersøkelser framgår det ingen taushetspliktbestemmelser hvor søkeren ikke har rett til å se opplysninger om seg selv, og således vil ikke unntaket i § 23 bokstav d komme til anvendelse. Av unntaket i § 23 bokstav e går det fram at plikten til å gi informasjon etter §§ 19 og 20 ikke omfatter opplysninger som utelukkende finnes i tekst som er utarbeidet for den interne saksforberedelse og som heller ikke er utlevert til andre. Av forarbeidene til personopplysningsloven går det fram at unntaket er dels praktisk begrunnet, og dels forankret i hensyn som underbygger unntaksreglene i offentleglova og forvaltningsloven §§ 18 a og 18 b.²¹⁹ Resultatet av en aldersundersøkelse vil kvalifisere som faktiske opplysninger i saken som er av betydning for søkeren å ha kjennskap til, dermed vil ikke resultatet av en aldersundersøkelse ikke kunne anses som en intern saksforberedelse. Derfor kan man ikke opplysningene fra en aldersundersøkelse på bakgrunn av unntaket i personopplysningslovens § 23 e, eller forvaltningslovens §§ 18 a og 18 b tilbakeholdes søker. Det siste unntaket i personopplysningslovens § 23 er bokstav f. Dette unntaket innebærer at plikten til å gi informasjon ikke omfatter opplysninger det vil være i strid med åpenbare og grunnleggende offentlige interesser og informere om, herunder også hensynet til den registrerte selv. Vilkårene for å gjøre unntak i medhold av denne bestemmelsen er strenge²²⁰, og de vil ikke omfatte opplysninger generert fra en aldersundersøkelse. Ettersom ingen av unntaksbestemmelsene fra personopplysningslovens § 23 vil komme til anvendelse for opplysninger fra en aldersundersøkelse vil informasjonsplikten etter personopplysningslovens §§19-20 gjelde, og også støtte opp under en større tilgang til informasjon for søkere.

I tillegg til at søkeren har rett til å få framlagt informasjon etter personopplysningsloven, har søker også øvrige rettigheter om informasjonstilgang etter forvaltningsloven. Etter forvaltningslovens § 17, annet ledd har en part i saken rett til å få framlagt opplysninger som forvaltningen mottar under saksforberedelsen.²²¹ Dette gjelder også resultatene av en aldersundersøkelse. Disse resultatene legges som regel fram for søkeren og verge under asylintervjuet, og de vil da få muligheten til å kommentere innholdet.²²² De blir, så langt det går fram av UDIs nedtegnede praksis, ikke oversendt i forkant av intervjuet. I de tilfeller

²¹⁹ Ot.prp nr. 92 (1998-1999).

²²⁰ Ot.prp nr. 92 (1998-1999).

²²¹ LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). § 17

²²² RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88

aldersundersøkelsen sterkt indikerer at søkeren er mindreårig, vil en advokat bli tildelt i forkant av intervjuet (jf. Kapittel 4.3.2). Advokaten vil da få oversendt resultatet av undersøkelsen før intervjutidspunktet.²²³ Det er betenkelig at i de saker hvor det trolig vil ha størst betydning å ha informasjonen tilgjengelig tidlig, ikke blir oversendt i forkant av intervju. Forvaltningslovens § 17 presiserer også at det skal påses at mindreårige parter av en sak har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn i saken, og at den mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet.²²⁴ Dette er i tråd med Barnelovens § 33, og forutsetter også at søkeren får kjennskap til dokumentene i saken for å kunne uttale seg. Det går også fram av § 17 i forvaltningsloven at en mindreårig part i saken representert av verge, og som er over 15 år, skal forelegges opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om. Det er kun om den mindreårige selv har erklært at det ikke er nødvendig at han eller hun forelegges informasjonen, det kun skal oversendes verge.²²⁵

Når det gjelder rapporten fra ankomstsamtalen, går det fram av UDIs internmelding *IM 2012-019 Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner*, at denne kun skal oversendes vergen i saken. I meldingen står det, «*Etter ankomstsamtalen skal vergen få tilbud om å få en kopi av ankomstsamtalerapporten. Søkeren skal ikke ha kopi fordi han eller hun er mindreårig.*»

Hvorfor de operer med denne praksisen, er vanskelig å forstå, da det går fram av forvaltningslovens § 18 at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, og at dersom det er en mindreårig part som er representert av verge, gjelder dette også den mindreårige selv.²²⁶ At mindreårige parter er inkludert i § 18 er en følge av implementeringen av barnekonvensjonen i norsk rett.²²⁷ I forvaltningslovens § 19 er det listet opp en rekke unntaksbestemmelser for når en part ikke har krav på å få gjøre seg kjent med opplysninger. Unntakene i § 19 bokstav a-c, vil ikke gjøre seg gjeldene i denne sammenheng, da de i all hovedsak innebefatter unntak som berører områder som ikke er relevante for

²²³ RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88

²²⁴ LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). § 17.

²²⁵ LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). § 17.

²²⁶ LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). § 18

²²⁷ Ot.prp. nr. 45 (2002–2003)

aldersundersøkelser.²²⁸ Det er kun unntaket i § 19 d²²⁹, man kan diskutere om kommer til anvendelse i denne sammenhengen. Unntaket sier at parten ikke har krav på å gjøre seg kjent med opplysningene dersom det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til dem. Likevel er det slik at opplysningene på anmodning skal gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det.²³⁰ Til tross for at man kanskje kan diskutere om denne unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse, er det lite trolig at den faktisk gjør det. I de fleste tilfeller hvor en aldersundersøkelse blir utført, er det ingen grunn til å anta at det vil være utilrådelig for søkers helse eller hans nære personer at opplysningene blir gjort kjent for søker.

4.3.3.2 Søkers rettigheter etter pasientrettighetsloven

Pasientrettighetsloven skal sikre og ivareta pasienter og brukeres rettigheter i møte med helsetjenestene. Pasientrettighetsloven er også gjeldene for søkere som gjennomgår en aldersundersøkelse. Søkeren er da ikke definert som pasient etter pasientrettighetsloven, men som bruker. Dette går fram av pasientrettighetsloven § 1-3 bokstav f, som betegner en bruker som en person som anmoder eller mottar tjenester omfattet av helse- og omsorgstjenesteloven²³¹ som ikke er helsehjelp.²³² Helsehjelp er definert som handlinger som har forebyggende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål, og som er utført av helsepersonell etter pasientrettighetslovens § 1-3, bokstav c, og aldersundersøkelser vil ikke falle inn under noen av disse kategoriene.²³³

²²⁸ Unntakene i forvaltningslovens § 19 bokstav a-c, gjelder opplysninger som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger, forretningshemmeligheter og opplysninger som angår forskningsideer eller forskningsprosjekter i en sak som gjelder økonomisk støtte eller rådgivning fra det offentlige i forbindelse med et forskningsprosjekt.

²²⁹ Nevnt i gjennomgangen av unntakene i personopplysningslovens § 23.

²³⁰ LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). § 19 d.

²³¹ Helse og omsorgstjenesteloven gjelder for helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes i riket av kommunen eller private som har avtale med kommunen. (LOV 2011-06-24 nr 30: Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 1-2)

²³² LOV 1999-07-02 nr 63: Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 1-3, bokstav f.

²³³ LOV 1999-07-02 nr 63: Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 1-3, bokstav c.

Etter pasientrettighetslovens § 3-1 har en pasient eller en bruker rett til å medvirke ved valg av tilgjengelige og forsvarlige undersøkelses- og behandlingsmetoder.²³⁴ Det skal legges stor vekt på hva pasienten/brukeren selv mener når tjenestetilbudet utformes, også barn under 18 år skal tas til råds når barnets utvikling og modning tilsier at det er forsvarlig.²³⁵ Det går ikke fram av utlendingslovens § 88 eller forarbeidene til den, at pasientrettighetslovens § 3-1 ikke skal komme til anvendelse. Dermed har trolig søkere som samtykker til en aldersundersøkelse til en viss grad rett til å selv velge undersøkelsesmetode. Dette er noe som ikke er kommentert i noen av retningslinjene til utlendingsforvaltningen, noe som trolig har med kostnadseffektivitet å gjøre. Det er også tvilsomt at dette er noe de fleste vergene i saker som innebefatter en aldersundersøkelse er klar over.

4.4 Forholdet til internasjonale konvensjoner, avtaler og anbefalinger

4.4.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen har ikke noen spesialbestemmelser for barn, men vil likevel få betydning for enslige mindreårige asylsøkere. Artikkel 1 i konvensjonen sier at enhver har krav på de rettigheter og friheter som er nevnt i konvensjonen, noe som innebærer at alle bestemmelsene gjelder alle som befinner seg innenfor norsk jurisdiksjon.²³⁶ Til tross for at konvensjonen som nevnt ikke har noen spesialbestemmelser for barn, vil konvensjonen bli tolket og anvendt i lys av barnekonvensjonen.²³⁷

4.4.2 Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen er, som nevnt over, en av konvensjonene som er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettighetsloven, og som dermed gjelder som norsk lov med forrang ved motstrid i annen lovgivning. De viktigste artiklene i Barnekonvensjonen med henblikk på asylprosessen og aldersundersøkelser for barn, er artikkel 2, 3 og 12.

Artikkel 2: De stater som er part i denne konvensjon, skal respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase,

²³⁴ LOV 1999-07-02 nr 63: Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 3-1

²³⁵ LOV 1999-07-02 nr 63: Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 3-2

²³⁶ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 1

²³⁷ Veiledning for samarbeidet mellom advokat og hjelpeverge, Advokatforeningen

hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.²³⁸

Av artikkel 2 går det fram at det ikke skal diskrimineres mellom asylsøkende barn og andre barn som oppholder seg i landet. Når det gjelder aldersundersøkelser kan man kanskje spørre seg om premissene for undersøkelsene ville vært det samme om det var norske barn som skulle gjennomgå dem.

Artikkel 3: Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.²³⁹

Denne artikkelen fastslår at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn for alle handlinger vedrørende det enkelte barn. At dette hensynet ikke har forrang i saker som gjelder asylsøkende barn, er av noen blitt påstått som en kjensgjerning, da man har flere eksempler på at innvandringsregulerende hensyn har blitt vektlagt sterkere enn artikkel 3 ved flere anledninger.²⁴⁰

Artikkel 12: Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som

²³⁸ FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989, Artikkel 2

²³⁹ FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989, Artikkel 3

²⁴⁰ Eksempel på dette er et vedtak fra Une der innvandringsregulerende hensyn ble vektlagt over barnets beste:

Mann (gutt) ankom Norge i 2008 og opplyste at han var mindreårig. Aldersundersøkelse konkluderte med at den oppgitte fødselsdato kunne være riktig. Oppgitt identitet ble ansett sannsynliggjort. Klageren opplyste og ha mistet sine foreldre og søsken, dette må anses som et resultat av hvordan den generelle sikkerhetssituasjonen var på dette tidspunktet på klagerens hjemsted. UNE mente videre at det ikke er andre tungtveiende forhold som tilsier at klageren innvilges en tillatelse etter sterke menneskelige hensyn enn at han, etter det opplyste, er uten forsvarlig omsorg ved retur til Irak. I vurderingen er det også tatt hensyn til innvandringsregulerende hensyn.

angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.²⁴¹

Av artikkel 12 går det fram at barnet skal høres i en hver rettslig og administrativ avgjørelse om barnet. Dette er et viktig prinsipp når det gjelder asylsaksgangen og søkerens rett til å danne egne synspunkter om hva som skal skje i saken og hvordan det vil påvirke søker. Dette har jeg vært inne på tidligere i redegjørelsen om søkerens mulighet til å gjøre seg kjent med opplysningene i egen sak (kapittel 4.2.5). Vi har flere norske bestemmelser som bygger opp under artikkel 12, blant annet de nevnte bestemmelsene i forvaltningsloven, personopplysningsloven og barneloven.

4.4.3 Flyktningkonvensjonen

Flyktningkonvensjonen har heller ikke noen spesialbestemmelser for barn, men har som hovedoppgave å definere at hvem som anses som flyktning og hvilke rettigheter som tilkommer om en anses som flyktning.²⁴² Konvensjonen kom til etter andre verdenskrig, da et stort antall mennesker var på flukt, og ble vedtatt av FN 28. juli 1951. Norge ratifiserte konvensjonen 7. november 1952, og den trådte i kraft 22. april 1954.²⁴³

Flyktningkonvensjonen er inkludert i norsk lovgivning etter transformeringsprinsippet i utlendingsloven.²⁴⁴ Grunnen til at jeg inkluderer flyktningkonvensjonen i denne framstillingen som omhandler barn, er flyktningkonvensjonens artikkel 35 nummer 1, som gir FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) kompetanse til å gi retningslinjer om fortolkning og anvendelse, samt anbefalinger til medlemslandene.²⁴⁵ Flyktningkonvensjonens artikkel 35 er transformert til utlendingslovens § 98. Av utlendingslovens § 98 går det fram at norske myndigheter plikter til å samarbeide med UNHCR om implementeringen av alle deres anbefalinger.²⁴⁶ Mange av disse anbefalingene er spesielt rettet mot barn på flukt. Det bør likevel påpekes at UNHCRs anbefalinger, nettopp bare er anbefalinger, og således ikke er

²⁴¹ FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989, Artikkel 12

²⁴² Meld. St. 9 (2009 – 2010), Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, kapittel 3.2

²⁴³ Meld. St. 9 (2009 – 2010), Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, kapittel 3.2

²⁴⁴ Jf. Kapittel 4.3.1 om dualistisk metode for folkerettslige bestemmelser i norsk lovgivning.

²⁴⁵ Mange av disse anbefalingene omhandler barn spesielt, og også aldersundersøkelser. For mer om UNHCRs anbefalinger se kapittel 4.3.2

²⁴⁶ LOV 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). § 98

gjeldene for norsk praksis. Dette vil jeg imidlertid komme nærmere inn på i neste underkapittel som omhandler anbefalinger.

4.4.4 Anbefalinger

I forrige underkapittel om flyktningkonvensjonen omtalte jeg anbefalinger fra UNHCR, og nevnte at de ikke har samme stilling som norsk lov på utlendingsfeltet. Til tross for dette er det enighet om at anbefalingene skal tillegges vekt og bør ha betydning for asylsaker. I en statusrapport fra Stoltenberg regjeringen fra oktober 2007, går det fram at de ønsker å legge større vekt på anbefalingene enn tidligere.²⁴⁷ Ønsket fra statusrapporten er en videreformidling fra Soria Moria-erklæringen fra 2005.²⁴⁸ I Soria Moria-erklæringen fra 2005 ble det også gitt uttrykk for at UDI og UNE bør rapportere om praksis som er i strid med UNHCRs anbefalinger. Denne rapporteringen er igangsatt i dag, men vil ikke ha noen betydning for anbefalingene vedrørende praksis om aldersundersøkelser og rutiner for saksbehandling, da disse ikke berøres av rapporteringsplikten.²⁴⁹ I all hovedsak er det anbefalingene fra UNHCR som berører beskyttelsesbehovet ut fra landspesifikke vurderinger som tillegges vekt, og ikke andre anbefalinger.

UNHCR har kommet med en rekke anbefalinger som vil kunne få betydning for enslige mindreårige og deres rettsstilling med tanke på aldersundersøkelser. I forhold til advokattildeling sier UNHCR i sin anbefaling om asylsøkende barn at barnet skal tildeles advokat i første instans, så lenge det ikke er åpenbart at søkeren er overårig.²⁵⁰ Videre går det fram av UNHCRs retningslinjer om anbefalinger og prosedyrer vedrørende behandling av enslige mindreårige asylsøkere, at spørsmålet om advokattildeling ikke bør tillegge kronologisk alder for stor vekt.

“Where possible, the legal consequences or significance of the age criteria should be reduced or downplayed. It is not desirable that too many legal advantages and disadvantages are known to flow from the criteria because this may be an incentive for misrepresentation. The guiding principle is

²⁴⁷ Flertallsregjeringens statusrapport, Soria Moria-erklæringen - to år etter, Oktober 2007 s. 235

²⁴⁸ Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09, s. 70

²⁴⁹ Rapporteringsplikten gjelder kun UNHCRs landspesifikke anbefalinger. Generelle anbefalinger som gjelder fortolkninger av Flyktningkonvensjonen og spesielle temaer knyttet til dette, omfattes ikke. (<http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2010-001-G/>)

²⁵⁰ UNHCRs anbefaling om asylsøkende barn

*whether an individual demonstrates an “immaturity” and vulnerability that may require more sensitive treatment.*²⁵¹

Av dette går det fram at det ikke bør knyttes alvorlige rettslige konsekvenser som følge av fastsettelse av kronologisk alder. Videre går det fram at det toneangivende prinsippet bør være hvorvidt søkeren kan regnes som umoden og sårbar, og dermed har behov for en mer sensitiv behandling.

UNHCR har også kommet med anbefalinger om aldersundersøkelser i seg selv. Blant annet anbefaler de at det skal foretas en helhetsvurdering av søkeren. Denne bør være basert på både fysisk framtoning, men også psykologisk modenhet hos søkeren.^{252, 253} Videre anbefaler de at disse undersøkelsene skal utføres i et barnevennlig miljø og med verdighet, og at søkeren skal anses som barn dersom det er tvil vedrørende metodene.^{254, 255} Anbefalingen sier videre at det bør vises forsiktighet i å tillegge negative konsekvenser i forhold til troverdighet basert på aldersundersøkelser, da alder er kulturelt betinget og mange faktisk ikke vet sin alder.²⁵⁶

På noen områder samsvarer UDIs praksis med anbefalingene fra UNHCR, men på andre områder kan man ikke si at de samsvarer. Metodene som er brukt for aldersundersøkelser i Norge, er, som nevnt i tidligere kapittel, en rask vurdering av adferd og framtoning, samt røntgen av handrot og tenner og kliniske tannundersøkelser. Disse opplysningene sammenstilles med søkerens egne opplysninger og eventuelt andre opplysninger som foreligger i saken. Det er altså ikke åpnet opp for en psykologisk undersøkelse av modenhet i norsk praksis, noe som kanskje kunne ha vært med på å gi et bredere bilde av alder, enn de noe omstridte medisinske metodene klarer i dag. UNHCR anbefalte også at det ikke bør vises forsiktighet ved å tillegge medisinske undersøkelser negative konsekvenser for troverdighet.

²⁵¹ UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum February 1997, side 8

²⁵² UNHCRs anbefaling om asylsøkende barn

²⁵³ *Inter-Agency Guiding Principles, op. cit.*, side. 61.

²⁵⁴ UNHCRs anbefaling om asylsøkende barn

²⁵⁵ UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum February 1997, side 8

²⁵⁶ UNHCRs anbefaling om asylsøkende barn

Dette er noe som forekommer i norsk praksis. Videre skiller anbefalingene seg fra UDIs praksis vedrørende alderens betydning for advokattildeling.²⁵⁷

Det er åpenbart at UNHCRs anbefalinger i de fleste tilfeller ville være med på å styrke enslige mindreårige asylsøkeres interesser og rettssikkerhet, men som nevnt over er det ikke lovpålagt å følge disse anbefalingene.

²⁵⁷ Se kapittel 4.3.2 for mer om norsk praksis for advokattildeling

Kapittel 5 Oppsummering av forskningsspørsmål og konklusjon

Alder er en viktig del av vår identitet og står sentralt i møte med det offentlige Norge. Offentligheten er helt avhengig av å kunne plassere innbyggerne i en alderskategori for at borgeren skal få tilgang på alle de rettigheter og plikter alderen innebærer. Dette får ofte større betydning jo yngre personen er. Det er derfor helt åpenbart at det er nødvendig at personer som kommer til Norge innehar en kjent alder. Betydningen av å kunne fastsette alder på enslige mindreårige asylsøkere blir dermed viktig, og således har aldersundersøkelsene en sentral funksjon.

Til tross for at aldersundersøkelser på mange måter er nødvendig, innebærer de også en del utfordringer. Gjennom oppgavens tidligere kapitler har jeg gjort rede for dagens praksis vedrørende aldersundersøkelser. I løpet av denne redegjørelsen har jeg blitt oppmerksom på enkelte områder som bør diskuteres nærmere, og dette kapitlet samler trådene fra de tidligere delene av oppgaven. Jeg vil i det følgende gi en samlet oversikt over hvordan aldersundersøkelser står i norsk praksis i dag. Jeg vil også angi hvilke utfordringer og muligheter det finnes for endringer av dagens praksis. For å gjøre dette har jeg valgt og først gjennomgå de to forskningsspørsmålene mine. Jeg ønsker å oppsummere og gjennomgå funnene i lys av dem, for å så komme med vurderinger og forslag til endringer i en konkluderende avslutning.

5.1 Gjennomgang av forskningsspørsmål

Hovedmålet med oppgaven var å besvare mine to forskningsspørsmål. De to delspørsmålene var:

3. *Hvordan skjer aldersundersøkelser og hva er begrunnelsen for dem?*
4. *Hvilke rettsregler gjelder for aldersundersøkelser, og ivaretar disse reglene barnas personvern og rettsikkerhet på tilstrekkelig måte?*

Delspørsmål 1 er i all hovedsak besvart i oppgavens kapittel 3. Der har jeg gjennomgått historikk og begrunnelse for aldersundersøkelser, samt prosedyrene for gjennomførelse av dem. Delspørsmål 2 er hovedsakelig besvart i kapittel 4, hvor jeg har gjennomgått den rettslige reguleringen av aldersundersøkelser. Det har likevel vært elementer av både av

delspørsmål 1 og 2 i alle kapitler av oppgaven, dette fordi de har en nokså flytende overgang på enkelte områder. Under skal jeg oppsummere kort om begge delspørsmålene.

5.1.1 Delspørsmål 1

Delspørsmål 1 omhandler hvordan aldersundersøkelser skjer og hva begrunnelsen for dem er. Begrunnelsen for aldersundersøkelser i Norge er nokså todelt. For det første er det viktigheten av å sikre at det kun er barn som har krav på de goder som følger av det å være mindreårig, og å sørge for at enslige barn i asylsystemet ikke blir plassert i mottak sammen med voksne. Den andre delen av begrunnelsen for aldersundersøkelser er signaleffekten det sender utad. Det var et viktig argument ved innførelsen av aldersundersøkelser at det ville sende ut et signal om at i Norge vil rett alder bli avdekket, og at det dermed ikke var noe poeng for voksne søkere og prøve å lure til seg barns rettigheter.

Det man ser i ettertid av innførelsen, er at det ikke er så svart/hvitt som enten er du barn, eller så er du en voksen som prøver å *lure* deg til opphold på barns vilkår. De aller fleste som gjennomgår aldersundersøkelse og blir vurdert som overårig, blir vurdert til relativt få år over myndighetsgrensen. Om man da også tar i betraktning at mange i utgangspunktet faktisk ikke vet hvor gamle de er, skal man være forsiktig med å svartmale det til bevisst utnyttelse av systemet. Et annet aspekt ved undersøkelsene, er gyldigheten av metodene som blir benyttet for å finne kronologisk alder. Dette vil jeg riktig nok komme tilbake til senere i gjennomgangen.

Til tross for dette, er det på det ingen tvil om at det finnes enkelte søkere som bevisst oppgir feilaktig alder, i håp om å få opphold på barns vilkår. Det er likevel bare et lite antall som er så åpenbart voksne at de ikke engang tilbys en aldersundersøkelse. De aller fleste søkerne er i aldersspennet 16-20 år i følge UDI.²⁵⁸

Den andre delen av delspørsmål 1 omhandler hvordan aldersundersøkelser foregår. Praksisen baserer seg kort oppsummert på en vurdering av utseende til søkeren ved politiregistrering, samtale med søkeren i ankomstsamtale, medisinske undersøkelser og asylintervju.

Når søker registrer seg hos politiets utlendingsenhet skal politiet vurdere om oppgitt alder ser ut til å stemme, dette rapporteres inn til UDI. Videre gjennomføres det en samtale med søkeren i regi av ankomstenheten. Under denne samtalen skal ankomstenheten stille spørsmål

²⁵⁸ Intervju med ansatte i UDI, mars 2013

som kan belyse søkerens alder, og de skal vurdere om den oppgitte alderen på bakgrunn av framtoning og utseende. Ankomstenheten er de som har ansvar for å innhente samtykke til aldersundersøkelse, samt bestille tidspunkt for undersøkelsen. I de aller fleste tilfeller er aldersundersøkelsen allerede bestilt før denne samtalen, ettersom UDI opererer med en praksis om at hovedregelen er at alle mellom 14 og 18 år skal til aldersundersøkelse. Om søker og verge samtykker til aldersundersøkelsen, vil den allerede bookede datoen gis søker. De medisinske undersøkelsene består av en klinisk undersøkelse av tenner og tannrøntgen, samt en røntgenundersøkelse av hand og handrot. Metodene har omstridt gyldighet, og har skapt store diskusjoner. Spesielt har metodene for handrotsrøntgen fått mye kritikk. Metoden ble utviklet for å finne ut om det var avvik i skjelletmodning hos barn man visste den kronologiske alderen på, men blir i denne sammenhengen brukt for å finne kronologisk alder. Det er anerkjent at metodene har store usikkerhetsmomenter, og ikke kan generere noen 100 % sikre svar på alder. Resultatene fra disse undersøkelsene oversendes så til en barnelege som konkluderer med en alderskategori han anser som mest sannsynlig at søkeren faller inn under. Alderskategoriseringen fra barnelegen oversendes så til UDI som har det endelige ansvaret for å tildele søkeren en alder de anser som sannsynliggjort. Under asylintervjuet vil søkeren og vergen få anledning til å se, og eventuelt kommentere på, resultatene fra den medisinske undersøkelsen. Til tross for at den medisinske aldersundersøkelsen gir en pekepinn på hvor gammel søker er, skal den bare vurderes som et moment i aldersfastsettelsen. Under asylintervjuet skal UDI forsøke å belyse søkerens alder på best mulig måte, for å så kunne ta en endelig vurdering av alder basert på all informasjon som foreligger i saken.

5.1.2 Delspørsmål 2

Delspørsmål 2 omhandler som kjent hvilke rettsregler som gjelder for aldersundersøkelse, og om disse ivaretar barnas rettsikkerhet og personvern på tilstrekkelig måte. Når det gjelder hvilke rettsregler som gjelder for aldersundersøkelse, kommer jeg ikke til å gjengi dem igjen i sin helhet her. Her vil jeg bare se på den delen av forskningsspørsmålet som omhandler rettsikkerheten og personvernet til søkeren i lys av den rettslige reguleringen, og da utfordringer vedrørende dette.

Aldersundersøkelser er regulert av utlendingslovens § 88. Bestemmelsen er i stor grad basert på skjønnsutøvelse når det gjelder hvem som skal tilbys en aldersundersøkelse. I bestemmelsens første ledd står det, «dersom *det ikke er mulig å fastslå med rimelig sikkerhet om utlendingen er over eller under 18 år, kan utlendingen anmodes om å la seg undersøke for*

å klargjøre alderen». Ordlyden legger opp til at det bør utøves skjønn når det skal avgjøres om en søker skal tilbys en aldersundersøkelse eller ikke. Bestemmelsen legger ikke opp til systematisk testing av alle innenfor et gitt aldersspekter, men testing i de tilfeller man vurderer som tvilstilfeller. Dagens forvaltningspraksis ligger derimot nærmere opp mot førstnevnte, da UDI operer med at hovedregelen er at alle mellom 14 og 18 år skal til aldersundersøkelse. Det kan da stilles spørsmålsteget ved om det er rom for skjønnsutøvelse i samsvar med bestemmelsen, når det gjelder hvem som skal tilbys en aldersundersøkelse. Sett i lys av usikkerhetsmomentene rundt de medisinske aldersundersøkelsene og de høye standardavvikene, kan denne systematiske testingen medføre at det i noen tilfeller vil være mindreårige, som i utgangspunktet ikke er et tvilstilfelle, som vil få en feilaktig forhøyet alder som resultat av undersøkelsene.

Videre går det fram av bestemmelsen at den er samtykkebasert. For at aldersundersøkelser kan gjennomføres må man ha et samtykke fra søkeren og vergen. Om søkeren ikke samtykker til undersøkelsene, eller om vergen ikke samtykker på søkerens vegne, vil dette kunne få konsekvenser for vurderingen av saken etter utlendingslovens § 88. At det følger konsekvenser av å ikke samtykke er problematisk i forhold til frivillighetskravet til et samtykke etter personopplysningsloven. For at et samtykke skal betegnes som frivillig bør det ikke foreligge noen form for sanksjoner eller negative konsekvenser av å ikke gi sitt samtykke. I denne sammenhengen foreligger det flere konsekvenser som følge av et manglende samtykke. For det første er det den overnevnte følgen at det kan få betydning for vurderingen av saken til søker. Dette bør sees i sammenheng med opplysningsplikten i utlendingslovens § 83 og § 93 som innebærer en plikt for søkere til å gi riktige opplysninger, samt medvirke til å avklare sin identitet. Dermed kan det å ikke samtykke til en aldersundersøkelse i verste tilfelle bli ansett som at man ikke medvirker til identitetsavklaring i saken. Den andre direkte konsekvensen av å ikke samtykke til en aldersundersøkelse er at man ikke vil bli tildelt advokat i saksgangen, slik som mindreårige søkere har krav på. Ved manglende samtykke vil ikke advokat bli tildelt før ved et eventuelt negativt vedtak, så fremt det ikke kommer fram andre opplysninger i løpet av saksgangen som tilsier at søkeren er et barn. At aldersundersøkelser sies å være frivillige og basert på samtykke, er svært lite reelt om man ser på konsekvensene av et manglende samtykke.

Som nevnt over, tilbys det ikke rettshjelp om en søker det er tvil om er mindreårig ikke samtykker til aldersundersøkelse. Dersom det ikke er noen tvil om at søker er et barn, tildeles

advokat til søker straks. Er det derimot knyttet usikkerhet til hvorvidt søkeren som samtykker til aldersundersøkelse er mindreårig eller ikke, vil det ikke bli gitt fri rettshjelp før søkeren har vært til undersøkelsen, og denne ikke utelukker at det er snakk om en voksen. At vurderingen av alder skal være avgjørende for om søkeren får rettshjelp eller ikke er betenkelig. Både av den grunn at det er heftet så store usikkerhetsmomenter rundt de medisinske metodene at de ikke burde bli avgjørende for rettshjelp eller ikke, men også fordi det kan tenkes at søkeren burde hatt advokatbistand allerede fra samtykkeprosessen.

Informasjonstilgangen for søkeren kan i flere saker være problematisk, ettersom søkeren selv ofte har relativ liten tilgang på saksdokumenter. I UDIs retningslinjer går det fram at dokumenter ikke skal gis søker, fordi søker er/har opplyst å være mindreårig. De referer i sine retningslinjer at saksforberedende dokumenter kun skal oversendes vergen i saken. Både etter forvaltningsloven, personopplysningsloven og barneloven går det fram at søker har krav på innsyn, uavhengig om det er en mindreårig eller ikke. Det blir da vanskelig å se begrunnelsen for at søkeren skal utelukkes i denne sammenhengen, spesielt siden det ikke er noen unntak i de nevnte lovene eller annen lov som kommer til anvendelse her. Det at søker har relativt lite tilgang på informasjon bør også sees i sammenheng med barnekonvensjonens artikkel 12. Av artikkel 12 går det fram at barn skal høres i en hver rettslig og administrativ avgjørelse om seg selv. For å etterleve barnekonvensjonens artikkel 12 er informasjonstilgang om egen sak svært viktig. Slik praksis er i dag er det avgjørende at vergen i saken informerer og veileder søker om informasjonen han har fått fra UDI. I og med at vergekontakten ikke er veldig tett i alle saker, oppfyller ikke det faktum at vergen har tilgang på dokumentene tilstrekkelig informasjonstilgang for søkeren.

5.2 Konklusjon og forslag til endringer

I løpet av arbeidet med denne oppgaven har det kommet klart fram at det fremdeles er mange utfordringer vedrørende aldersundersøkelser for enslige mindreårige asylsøkere. Det er utfordringer vedrørende metodene som blir brukt for medisinske aldersundersøkelser, hvordan de blir brukt i saksbehandlingen og vedrørende grunnlaget for utvelgelse av hvem som skal tilbys en slik undersøkelse. Det er også en rekke til dels alvorlige brister i søkerens rettsvern, da spesielt med tanke på frivillighet, informasjonstilgang, advokatbistand og etterprøvnbarhet.

Til tross for at jeg i løpet av oppgaven har dratt fram utfordringer og mangler i forbindelse med aldersfastsettelse, anerkjenner jeg absolutt nødvendigheten av dem. Jeg anerkjenner også

at de nevnte rettsikkerhetsutfordringene ikke nødvendigvis vil forekomme i alle saker som innebefatter en aldersundersøkelse, og at de ansatte i utlendingsforvaltningen i mange saker foretar svært nøyaktige og gode vurderinger. Gjennom min kontakt med de ansatte i UDI sitter jeg også igjen med et bilde av at de er beviste på hvilke utfordringer de står ovenfor når det gjelder aldersundersøkelser. Likevel er det sannsynlig at det har forekommet rettsikkerhetsbrister, og vil fortsette å gjøre det i enkelte saker om det ikke tas tak i utfordringene vedrørende barnas rettsvern.

For å styrke barnas rettsikkerhet i forbindelse med aldersundersøkelser har jeg satt opp en liste over forslag til endringer i praksisen.

- 1) **Retts hjelp:** Søkeren er i en situasjon hvor rettshjelp burde vært tildelt fra første instans. Argumentet for at det ikke tildeles advokat i første instans i alle saker i dag er at voksne ikke skal kunne nyte godene av barns rettigheter, og derfor tildeles ikke advokat før man med rimelig sikkerhet har anslått at søkeren er mindreårig. Den største utfordringen med denne praksisen er at det her vil være mange søkere som reelt sett er barn, som ikke får den bistanden de har krav på. Dette både på bakgrunn av et manglende samtykke til aldersundersøkelse medfører frafall av juridisk bistand i første instans, samt at søkere som feilaktig blir vurdert som eldre enn de er på bakgrunn av de medisinske undersøkelsene ikke vil få juridisk bistand om de blir vurdert som overårige. Det at voksne ikke skal kunne påberope seg barns rettigheter er et viktig poeng, likevel er trolig konsekvensene av at barn ikke får de rettigheter de har krav på langt mer alvorlige enn at ytes advokatbistand i saker hvor det er tvil om alder og således kanskje snakk om en myndig søker. Det er en sårbar situasjon for et ungt menneske, med mange nye utfordringer og vurderinger å ta hensyn til. Det at advokat tilbakeholdes på grunnlag av skjønnsmessige vurderinger eller en aldersundersøkelse er en svekkelse av rettsikkerheten til søker. UNHCRs retningslinjer vedrørende advokattildeling sier at søkeren bør bli tildelt advokat i første instans, og at spørsmålet om advokattildeling ikke bør tillegge kronologisk alder for stor vekt. Norsk praksis bør legge seg på linje med anbefalingene fra UNHCR. Ved å tildele advokat i alle saker, vil det også være med på å fjerne en av konsekvensene av det å ikke samtykke til en aldersundersøkelse, da du ikke vil gå glipp av fri rettshjelp ved et manglende samtykke.

Anbefaling:

Det bør oppnevnes advokat i første instans i alle tilfeller hvor søkeren har oppgitt å være mindreårig så lenge søkeren ikke åpenbart kan klassifiseres som overårig allerede før aldersundersøkelse.

- 2) **Informasjonstilgang:** For å etterleve barnekonvensjonens artikkel 12 jf. barneloven, samt forvaltningslovens § 17 annet ledd, jf. Personopplysningsloven §§ 19-20, må saksdokumentene tilgjengeliggjøres for søkeren. Om søkeren har kjennskap til sin sak vil han eller hun også ha bedre mulighet til å uttale seg om saken. Det er ikke tilstrekkelig at kun verge skal få rapporter fra samtaler, og at annen informasjon blir framlagt under intervjuet.

Anbefaling:

Alle dokumenter i saken bør tilgjengeliggjøres direkte for søker, fortrinnsvis i god tid før intervju.

- 3) **Frivillighet:** Slik praksis er i dag, oppfyller ikke samtykke til aldersundersøkelse kravet om frivillighet da det potensielt kan få svært store konsekvenser for søker å ikke samtykke. Ettersom det går fram av utlendingslovens § 88 at det å ikke samtykke til en aldersundersøkelse kan få betydning for vurderingen av saken, må det en lovendring til om man vil etterleve frivillighetskravet som ligger i samtykke fullt ut. En slik lovendring er ikke nødvendigvis ønsket, da lovgiver selv har bestemt at nektelse av samtykke kan få negative konsekvenser for vurderingen av saken og at det i dette foreligger et tvangselement som lovgiver har akseptert. Uten en lovendring er det likevel mulighet for å minske konsekvensene av et manglende samtykke. Ved å tildele advokat i første instans uavhengig om man samtykker til en aldersundersøkelse eller ikke, vil være med å minske konsekvensene (jf. anbefalingen i punkt nummer 1). En annen endring som kan gjøres for minske konsekvensene av å ikke samtykke til en aldersundersøkelse, er om alder ikke regnes som en del av identitetsavklaringen i forhold til troverdighetsvurderingen etter utlendingslovens § 83 og § 93. Vurdering av

troverdighet bør ikke være basert på kronologisk alder, da alder er kulturrelativt og søkeren dermed ikke nødvendigvis har en klar formening om sin kronologiske alder.

Anbefaling:

Troverdighetsgrunnlaget i asylsaker som omhandler enslige mindreårige bør ikke inkludere kronologisk alder + anbefalingen om advokattildeling i første instans nevnt i punkt nummer 1.

- 4) **Medisinske undersøkelser:** Det hefter flere utfordringer vedrørende de medisinske aldersundersøkelsene. Det faktum at usikkerhetsmomentene er så store i forhold til gyldigheten av metodene, og at undersøkelsene tas på et relativt smalt grunnlag, er problematisk. Spesielt når man ser på hvordan resultatene blir brukt i utlendingsforvaltningen. Resultatene av aldersundersøkelsene blir delvis framstilt som kategorisk og ensidig gjennom UDIs retningslinjer, noe som er svært uheldig da dette er et område som er bærer med seg store usikkerhetsmomenter og bør være preget av skjønn i mye større grad. Jeg bestrider ikke at undersøkelsene i mange av tilfellene kan gi et godt resultat, som ligger tett opp mot reell kronologisk alder, men dette endrer likevel ikke rettsikkerhetsbristen for den andelen som har fått et uriktig resultat som følge av undersøkelsene. Bruken av metodene og de standardavvik som benyttes i dag, vil medføre at det statistisk sett vil være reelt mindreårige søkere som feilaktig vil bli klassifisert som voksne. Barn har krav på et sterkere vern enn voksne i asylprosessen, dette på bakgrunn av barns sårbarhet i vanskelige situasjoner og deres manglende modenhet. Det er derfor uheldig at aldersundersøkelsene, som blir utført av medisinsk kompetent personell, bare vektlegger deres fysiologiske modenhet og ikke deres mentale modenhet. Aldersundersøkelser bør bli tatt på et bredt mulig grunnlag. Dette går blant annet fram av anbefalingene fra UNCHR. UNCHR anbefaler at aldersundersøkelsene også inkluderer en vurdering av den psykologiske modenheten hos søkeren. En modenhetsvurdering vil i stor grad være subjektiv og basert på skjønn, og dermed vil denne også medføre usikkerhetsmomenter. Likevel vil det være store fordeler ved å innføre en slik vurderingsmetode. For det første vil det medføre at en medisinsk kyndig person vil se og kunne snakke med søkeren, kontra dagens praksis hvor medisinerne i stor grad bare ser bilder av tenner og skjelett, og ikke mennesket.

Slik vil det kunne bli gjort en bredere helhetsvurdering av om oppgitt alder ser ut til å stemme. En annen fordel er at en psykologisk modenhetsvurdering vil kunne korrigere tilfeller hvor de andre medisinske undersøkelsene gir usikre resultater, eller hvor den fysiologiske modningen er raskere enn den reelle kronologiske alderen.

Anbefaling:

Norsk praksis bør inkludere UNHCRs anbefaling om en modenhetsvurdering som ledd i aldersundersøkelse. Vurderingen av resultatene fra aldersundersøkelsene bør i større grad enn i dag gi rom for å la tvilen komme søkeren til gode. Det bør inkluderes to standardavvik for handrotsundersøkelsen, lik praksisen i Sverige.

Epilog

Gjennom min kontakt med UDI ble jeg gjort oppmerksom på at det vil bli en endring av leveringen av aldersundersøkelser fra 01.juni 2013. Hva denne endringen innebærer, eller vil bety i praksis vet jeg dessverre ikke. Endringen var ikke helt fastlagt fra UDIs side i april 2013, og de kunne ikke gi mer informasjon enn at det kom til å bli en endring.

Litteratur

Bøker, tidsskrifter, artikler, dokumenter osv.

Annexstad, Ellen (2010), *Aldersbestemmelse av enslige mindreårige asylsøkere*, Norsk barnelegeforenings tidsskrift Paidos 28(4) 2010

Asa, Riikka (2009), ENSAMKOMMANDE – mottagande, integration och återsändning av ensamkommande barn i EU-medlemsländer, *EMN RAPPORT 2009(1)*

Brownlees, Laura og Zubier Yazdani (2012), *The Fact of Age- OCC report into the age assessment of children seeking asylum*, The Children's Commissioner for England

Eide, Ketil (2012), *Barn på flukt; psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*, Gyldendal Norsk forlag

Eide, Ketil og Tuva Broch (2010), *Enslige mindreårige flyktninger - Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*, Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør

Graff, Bjørn Anton, Matthijs ten Have, Bjørn Hofmann og Inger Natvig Norderhaug (2006), *Aldersvurdering av mindreårige asylsøkere*, Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.

Gulbrandsen, Liv Mette (2006), *Oppvekst og psykologisk utvikling*, Universitetsforlaget

Høstmælingen, Njål, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (2008), *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*, Universitetsforlaget

Krekula, Clary, Anna-Liisa Närvänen og Elisabet Näsman, *Ålder i interseksjonell analys*, Kvinnovetenskaplig tidskrift 2–3.2005

Kvittingen, Anna Verley (2010), *Negotiating childhood: Age assessment in the UK asylum system*, Refugee Studies Centre - Oxford Department of International Development, University of Oxford

Moen, Bjørg (2002), *Når hjemme er et annet sted -Omsorg for eldre med minoritetsetnisk bakgrunn*, NOVA Rapport 8/02

Redd Barna og Norsk Organisasjon for Asylsøkere (2006), *Mamma vet hvor gammel jeg er*.

Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave (2004), *Personvern i informasjonssamfunnet – En innføring i vern av personopplysninger*. Fagbokforlaget.

Vamos , Ann Elisabeth Gabrielsen (2010), *Fiktiv identitet og vold i nære relasjoner*, Universitet i Oslo

Vevstad, Vigdis (2010), *Utlendingsloven, kommentarutgave*, Universitetsforlaget.

Viblemo, Tor Egil m.flere (2013), *Behov for felles innsats - Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet*, Oxford Research AS

Elektroniske kilder (Internett)

Ankomstenheten – verktøy, oppgaver og rutiner, Utlendingsdirektoratet, URL: <http://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-internal-practices/im-2012-0191/> (lest 23.04.2013)

Assessing age, UK Border Agency, URL: <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/specialcases/guidance/assessing-age?view=Binary> (lest 22.04.2013)

Age assessments, The Children's Legal Centre, URL: http://www.childrenslegalcentre.com/index.php?page=faq_age_assessment#footnote_1 (lest 22.04.2013)

Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere - særlig om aldersvurdering, Utlendingsdirektoratet, URL: <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/pn-2012-011/> (lest:25.04.2013)

Beskrivelse af den nuværende danske procedure – Aldersbestemmelse, Statens netbibliotek, URL: <http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=1467&repid=0&filid=5&iarkiv=1> (lest 24.04.2013)

Besl. O. nr. 62 (2006-2007), Stortinget, URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=36055> (lest 26.04.2013)

Enforcement Instructions and Guidance, UK Border agency, URL: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/oemsection/chapter26?view=Binary> (lest 22.04.2013)

Faktaark, Om identitet i utlendingssaker, Utlendingsdirektoratet, URL: <http://www.udi.no/upload/Pub/FaktaInfo/2007/FaktaarkIdentitet.pdf> (lest: 29.04.2013)

Fakta og statistikk, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, URL: <http://www.imdi.no/no/Fakta-og-statistikk/> (lest 22.04.2013)

Flertallsregjeringens statusrapport, Soria Moria-erklæringen - to år etter, Regjeringen, URL: <http://www.regjeringen.no/Upload/SMK/Vedlegg/Rapporter/Flertallsregjeringens%20statusrapport%20to%20%C3%A5r%20etter%20kortversjo..pdf> (lest 22.04.2013)

Forslag fra arbeidsgruppe om enslige mindreårige. Høringsdokument, 16.05.2003, Regjeringen, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2003/horing-forslag-fra-arbeidsgruppe-om-ensl.html?id=95810> (lest: 26.04.2013)

Framgangsmåte ved behandling av UDIs retningslinjer, Utlendingsdirektoratet, URL: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2011-033/> (lest: 29.04.2012)

Föreskrifter & allmänna råd, Socialstyrelsen, URL: <http://www.socialstyrelsen.se/sosfs/> (lest: 01.05.2013)

Hva er identitet? - Nasjonalt ID-senter, URL: <https://www.nidsenter.no/no/Sakstyper/Hva-er-identitet/> (lest 22.04.2013)

Høringsdokument 16.05.2003, forslag fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe om bedre oppfølging av enslige mindreårige, Kommunal- og regionaldepartementet, URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2003/horing-forslag-fra-arbeidsgruppe-om-ensl.html?id=95810> (lest: 29.04.2013)

Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf. utlendingsloven § 92 og utlendingsforskriften §§ 17-17 til 17-20, Utlendingsdirektoratet, URL: https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-074/#_Toc345335723 (lest: 26.04.2013)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.), Stortinget, URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2006-2007/inno-200607-044/?lv1=0> (lest: 26.04.2013)

Innstilling fra kommunalkomiteen om asyl- og flyktningpolitikken i Norge (...) Innst. S. nr. 197 (2000-2001), Stortinget, URL: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-197.pdf> (lest: 23.04.2013)

Inter-agency Guiding Principles on UNACCOMPANIED and SEPARATED CHILDREN, UNICEF, URL: http://www.unicef.org/violencestudy/pdf/IAG_UASCs.pdf (lest 24.04.2013)

Internationellt skydd och asyl i Finland, Migrasjonsverket, URL: http://www.migri.fi/asyl_i_finland/ansokan_om_asyl/barn_som_kommer_till_finland_utan_vardnadshavareVid (Lest: 25.04.2013)

Meld. St. 9 (2009–2010), Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv, Regjeringen, URL:

<http://www.regjeringen.no/pages/2477057/PDFS/STM200920100009000DDDPDFS.pdf>

(lest. 21.04.2013)

NOU 2004: 16 - Vergemål, Regjeringen, URL:

<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/016/PDFS/NOU200420040016000DDDPDFS.pdf> (lest: 27.04.2013)

NOU 2004:20 - Ny utlendingslov, Regjeringen, URL:

<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/020/PDFS/NOU200420040020000DDDPDFS.pdf> (lest 26.04.2013)

NOU 2009: 5 - Farskap og annen morskap, Regjeringen, URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2009/nou-2009-5/8.html?id=549578>

(lest:29.04.2013)

NOU 2011: 20 - Ungdom, makt og medvirkning, Regjeringen, URL:

<http://www.regjeringen.no/pages/36520908/PDFS/NOU201120110020000DDDPDFS.pdf>

(lest 24.04.2013)

Nya rekommendationer för åldersbedömning av ensamkommande barn, Socialstyrelsen,

URL:<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2012juni/aldersbedomningavensamkommandebarn> (lest: 01.05.2013)

Om aldersundersøkelse, Utlendingsdirektoratet, URL: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Asylsokere-og-flyktninger/Enslige-mindrearige-asylsokere/Aldersundersokelse/> (lest: 26.04.2013)

Ot.prp. nr. 17 (2006–2007), Om lov om endringer i utlendingsloven (DNA-testing og aldersundersøking mv.), Regjeringen, URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/otprp/20062007/otprp-nr-17-2006-2007-.html?id=442609> (lest: 25.04.2013)

Ot.prp. nr. 45 (2002–2003), Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov), Regjeringen, URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/20022003/otprp-nr-45-2002-2003-.html?id=172802> (lest: 16.05.2013)

Ot.prp. nr. 92 (1998–99), Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), Regjeringen, URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/19981999/otprp-nr-92-1998-99-.html?id=160088> (lest: 20.05.2013)

Oslo tingrett, sak: TOslo-2007-99968, Lovdata, URL: <http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wiftok?txt=text&button=%A0+S%D8K+%A0&emne1=toslo-2007->

[99968&emne2=&emne3=&emne4=&instans=&dato=&publisert=&saksgang=&parter=&forfatter=&trunker=on&synonym=on](#) (lest 26.04.2013)

Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09, Regjeringen, URL:
http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf
 (lest: 25.04.2013)

Pressemelding, 09.06.2010 Nr.: 71 – 2010, Regjeringen, URL:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressecenter/pressemeldinger/2010/Regjeringen-innforer-ikke-kliniske-aldersundersokelser.html?id=607674> (lest: 21.04.2013)

Prop. 1 S (2010–2011), Regjeringen, URL:
http://www.regjeringen.no/pages/14271338/PDFS/PRP201020110001_JDDDDPDFS.pdf,
 (lest 24.04.2013)

Prop. 1 S (2011–2012), Regjeringen, URL:
http://www.regjeringen.no/pages/35167421/PDFS/PRP201120120001_JDDDDPDFS.pdf
 (lest: 24.04.2013)

Rapportering om praksis i strid med UNHCRs anbefalinger , Utlendingsdirektoratet, URL:
<http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2010-001-G/> (lest 23.04.2013)

Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88, Utlendingsdirektoratet, URL: http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-183/#_Toc337805264 (lest: 24.04.2013)

Rettslig stillningstagande angående åldersbedømmning. RCI 19/2012, Migrasjonsverket, URL:
<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=27930> (lest: 25.04.2013)

Saksbehandlingsrutiner for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, Utlendingsdirektoratet, URL:
<http://www.udi.no/upload/Regelverk/EMA/UDIsSaksbehandlingsrutinerEMA.pdf> (lest: 25.04.2013)

Statistikk over enslige mindreårige asylsøkere, Utlendingsdirektoratet, URL:
<http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Enslige-mindrearige-asylsokere/>, (lest:10.04.2013)

St.meld. nr. 17, 2000-2001, Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg, Regjeringen URL:
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20002001/017/PDFA/STM200020010017000DDDPDFA.pdf> (lest: 23.04.2013)

The Merton judgment, England and Wales High Court (Administrative Court) Decisions, URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2003/1689.html> (Lest: 22.04.2013)

UDI nyheter, en liten økning i antall asylsøkere, URL:

<http://www.udi.no/Nyheter/2013/Liten-okning-i-antall-asylsokere/> (lest 23.04.2013)

UNHCRs anbefaling om asylsøkende barn, URL:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html> (lest 24.04.2013)

UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, URL: <http://www.coe.int/t/dg3/children/News/GuidelinesUCSAeng.pdf> (lest 24.04.2013)

Utlendingsnemndas praksisbase, UNE, URL: <http://www.une.no/Praksis2/Praksisbase/> (lest 20.04.2013)

Utvising etter utlendingsloven §§ 66, 67 og 68 - brudd på utlendingsloven og/eller straffbare forhold, Utlendingsdirektoratet, URL: https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-024/#_Toc279064861 (lest: 29.04.2013)

Veiledning for samarbeidet mellom advokat og hjelpeverge, Advokatforeningen, URL: http://www.advokatforeningen.no/PageFiles/21441/Veiledning_for_samarbeidet_mellom_advokat_og_hjelpeverge_til_enslige_mindre%C3%A5rige_asyls%C3%B8kere.pdf (lest 22.04.2013)

Veiledning til overformynderiene om enslige mindreårige asylsøkere, Utlendingsdirektoratet, URL: <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2003-044-G/> (lest: 25.04.2013)

Åldersbedømming, Migrasjonsverket, URL: <http://www.migrationsverket.se/info/3796.html> (lest: 25.04.2013)

Konvensjoner, lover og forskrifter

Barnekonvensjonen, FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989

Barnelova, LOV 1981-04-08 nr 07: Lov om barn og foreldre.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950

Forvaltningsloven, LOV-1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Menneskerettsloven, LOV 1999-05-21 nr 30: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Pasient- og brukerrettighetsloven, LOV 1999-07-02 nr 63: Lov om pasient- og brukerrettigheter

Personopplysningsloven, LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger.

Rettshjelploven, LOV 1980-06-13 nr 35: Lov om fri rettshjelp.

Stykkprisforskriften, FOR 2005-12-12 nr 1442: Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fri rettshjelp og i straffesaker

Utlendingsforskriften, FOR 2009-10-15 nr 1286: Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Utlendingsloven, LOV 2008-05-15 nr 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Utlendingsloven (opphevet), LOV-1988-06-24-64: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Vergemålsloven, LOV 1927-04-22 nr 03: Lov om vergemål for umyndige.

Utenlandske lover og forskrifter

Udlændingeloven , LBK nr 984 af 02/10/2012 (dansk)

Utlänningsförordning, (2006:97) (svensk)

Utlänningslagen, (2005:716) (svensk)

Utlänningslag, 30.4.2004/301 (finsk)

Vedlegg

Vedlegg 1: Utgangspunkter for bruken av alderskonklusjonen fra den medisinske aldersundersøkelsen

Den medisinske aldersvurderingen rapporteres til UDI i et skjema. Legene angir hvilken alder de tror søkeren har og vurderer sannsynligheten for at oppgitt alder kan stemme. Legene tar også stilling til hvor sannsynlig det er at søkeren er over eller under 18 eller 16 år. I tillegg krysser legen av for én av de følgende kategoriene:

A Over 18 (100/0 %)

B Svært lite sannsynlig at søkeren er under 18 (90/10 %)

C Lite sannsynlig at søkeren er under 18 (70/30 %)

D Tvil (50/50 %)

E Under 18 (mer enn 50 % sannsynlig)

Dersom det vurderes at søkeren kan være under 18 år, vil barnelegen også foreta en 16-års vurdering. Dette vil altså kun være tilfellet dersom man har krysset av for punktene C, D eller E i aldersvurderingen over. Barnelegen vil da også krysse av for én av de følgende kategoriene:

F Over 16 (100/0 %)

G Svært lite sannsynlig at søkeren er under 16 (90/10 %)

H Lite sannsynlig at søkeren er under 16 (70/30 %)

I Tvil om under 16 (50/50 %)

J Under 16 (mer enn 50 % sannsynlig)

Kategori A og B

Der resultatene fra den medisinske aldersundersøkelsen utelukker at søkeren er under 18 år, eller det vurderes som svært lite sannsynlig at søkeren er under 18 år (kategoriene A og B), vil søkeren normalt vurderes som voksen med mindre andre tungtveiende argumenter trekker i motsatt retning. Resultatene A og B indikerer at det er høy sannsynlighet for at søkeren er over 18 år. Saksbehandler må imidlertid alltid foreta en helhetsvurdering av alle de opplysninger som foreligger om søkerens alder på vanlig måte. Det forhold at søkeren fra

UDI sin side er sendt til aldersundersøkelse indikerer at det på bakgrunn av søkerens generelle fremtoning under asylintervjuet har vært tvil om oppgitt alder.

Kategori C

Der resultatene fra den medisinske aldersundersøkelsen konkluderer med at det er lite sannsynlig at søkeren er under 18 år, vil andre momenter i saken ha svært stor betydning. Dersom det er øvrige momenter i saken som underbygger konklusjonen fra aldersundersøkelsen skal søkerens alder justeres opp. Dersom det er få andre momenter i saken, eller momenter som trekker i retning av at søkeren er mindreårig, skal søkerens oppgitte alder normalt bli stående. Det må vurderes i den enkelte sak om saksbehandler i UDI skal be om vurderinger av søkerens alder fra for eksempel mottaksansatte eller andre som har vært i kontakt med søkeren.

Kategori D og E

Dersom resultatene fra den medisinske aldersundersøkelsen faller i kategoriene D og E vurderer UDI at det kun er stipulert hvorvidt søkeren er over eller under 18 år med en moderat grad av sannsynlighet. I disse sakene gir ikke aldersundersøkelsen en klar indikasjon på om søkeren er over eller under 18 år. Annen relevant informasjon og andre momenter i saken vil være svært viktige her.

Kategori F og G

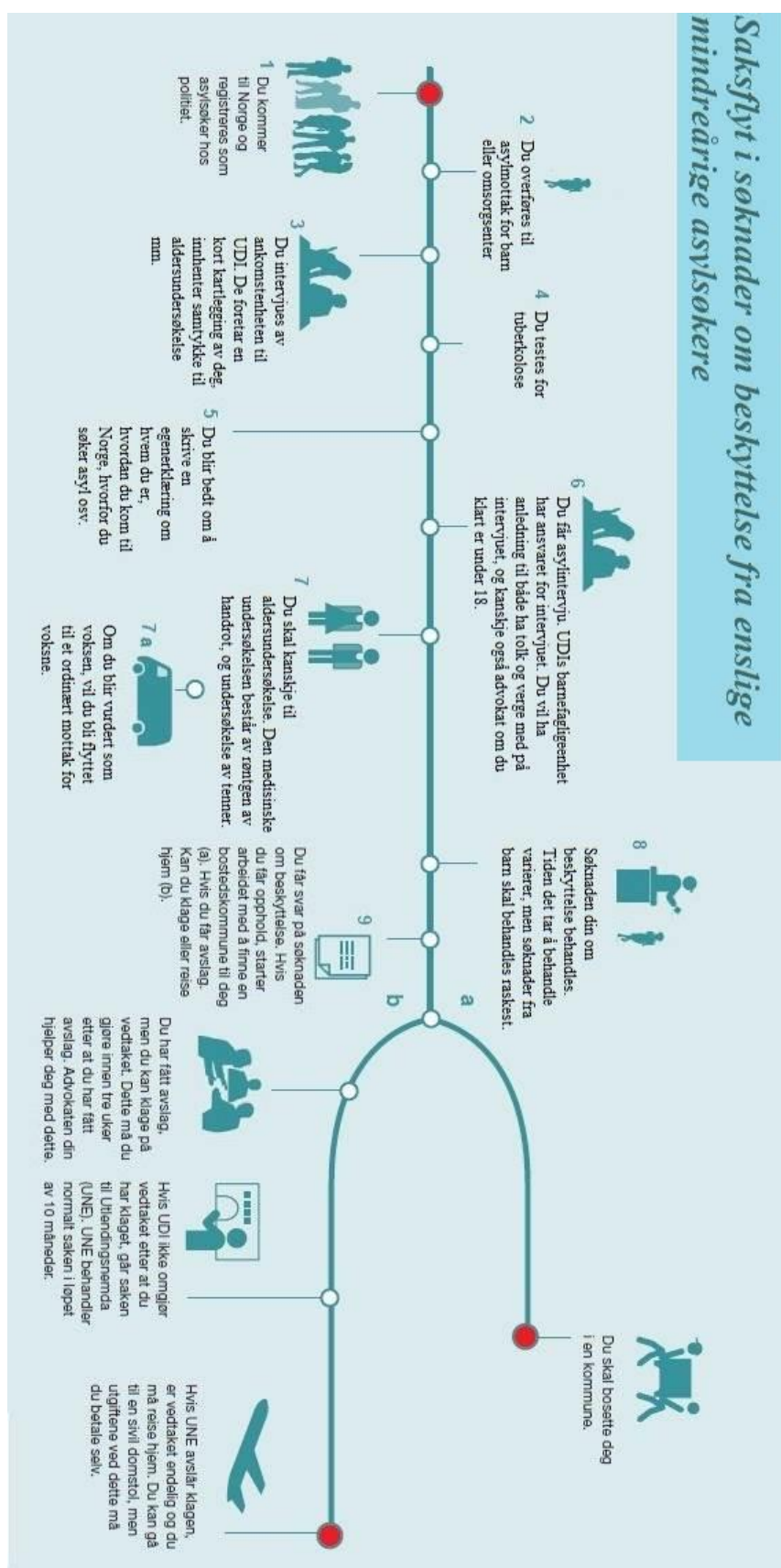
Der resultatene fra den medisinske aldersundersøkelsen utelukker at søkeren er under 16 år eller det er svært lite sannsynlig at søkeren er under 16 år (kategoriene F og G), vil søkeren normalt vurderes som over 16 år med mindre andre tungtveiende argumenter trekker i motsatt retning. Resultatene F og G indikerer at det er høy sannsynlighet for at søkeren er over 16 år. Saksbehandler må imidlertid alltid foreta en helhetsvurdering av alle de opplysninger som foreligger om søkerens alder på vanlig måte.

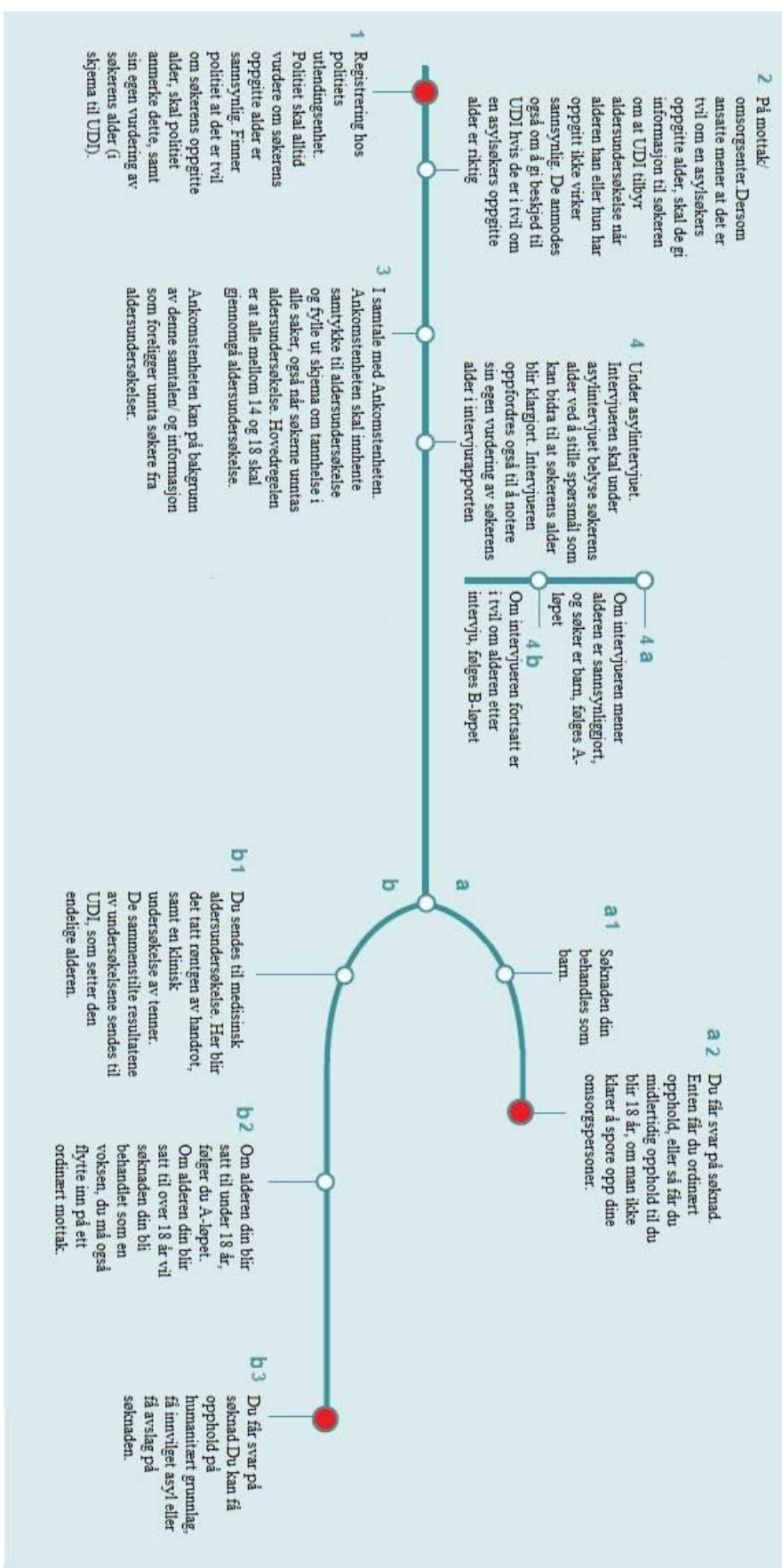
Kategori H, I og J

Dersom resultatene fra den medisinske aldersundersøkelsen faller i kategoriene H, I og J vurderer UDI at det kun er stipulert hvorvidt søkeren er over eller under 16 år med en moderat grad av sannsynlighet. I disse sakene gir ikke aldersundersøkelsen en klar indikasjon på om søkeren er over eller under 16 år. Annen relevant informasjon og andre momenter i saken vil

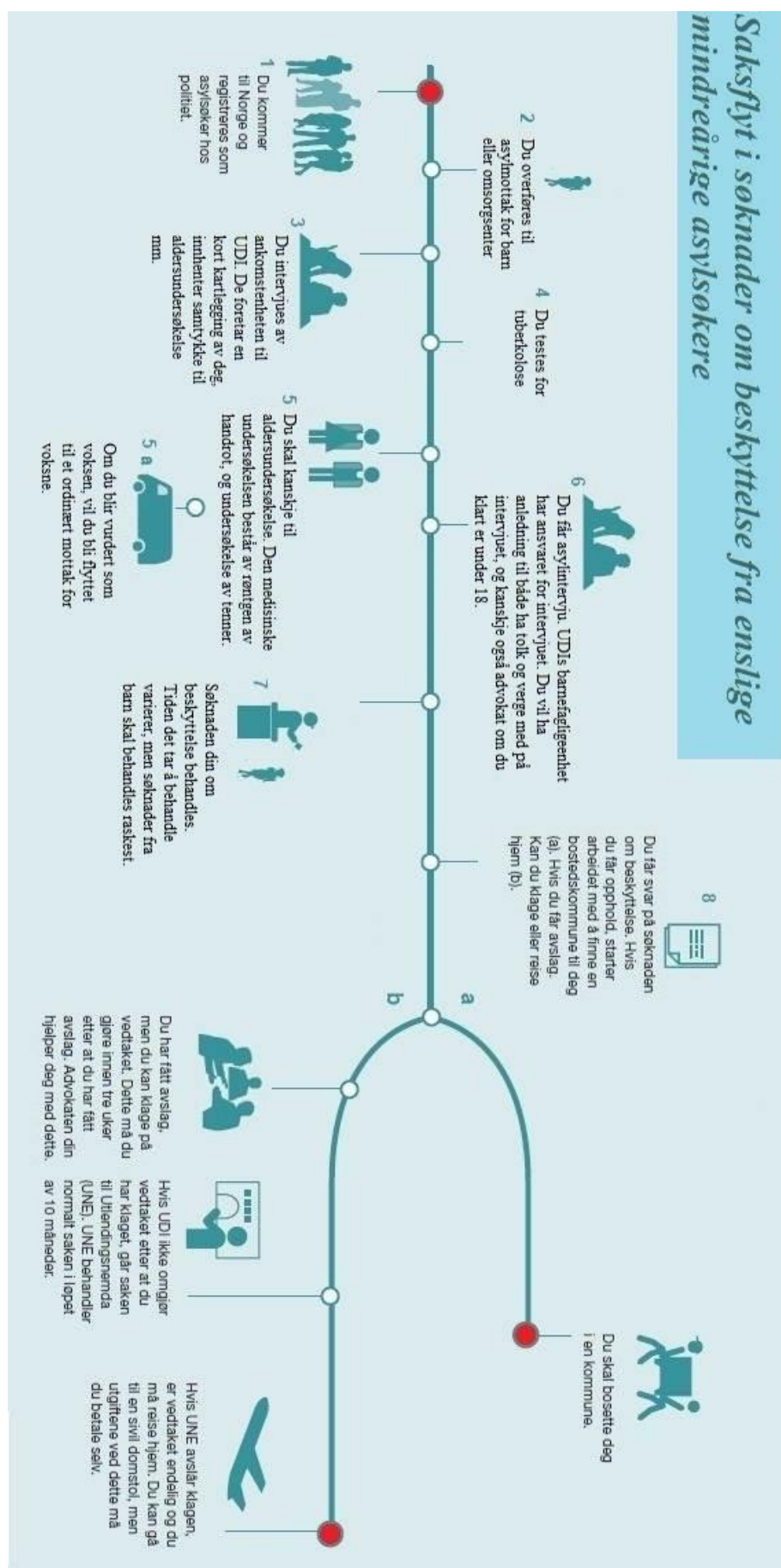
være spesielt viktige her. Særlig i H-kategorien, vil det kunne være øvrige momenter i saken som bidrar til at søkeren samlet sett vurderes som eldre enn 16 år.

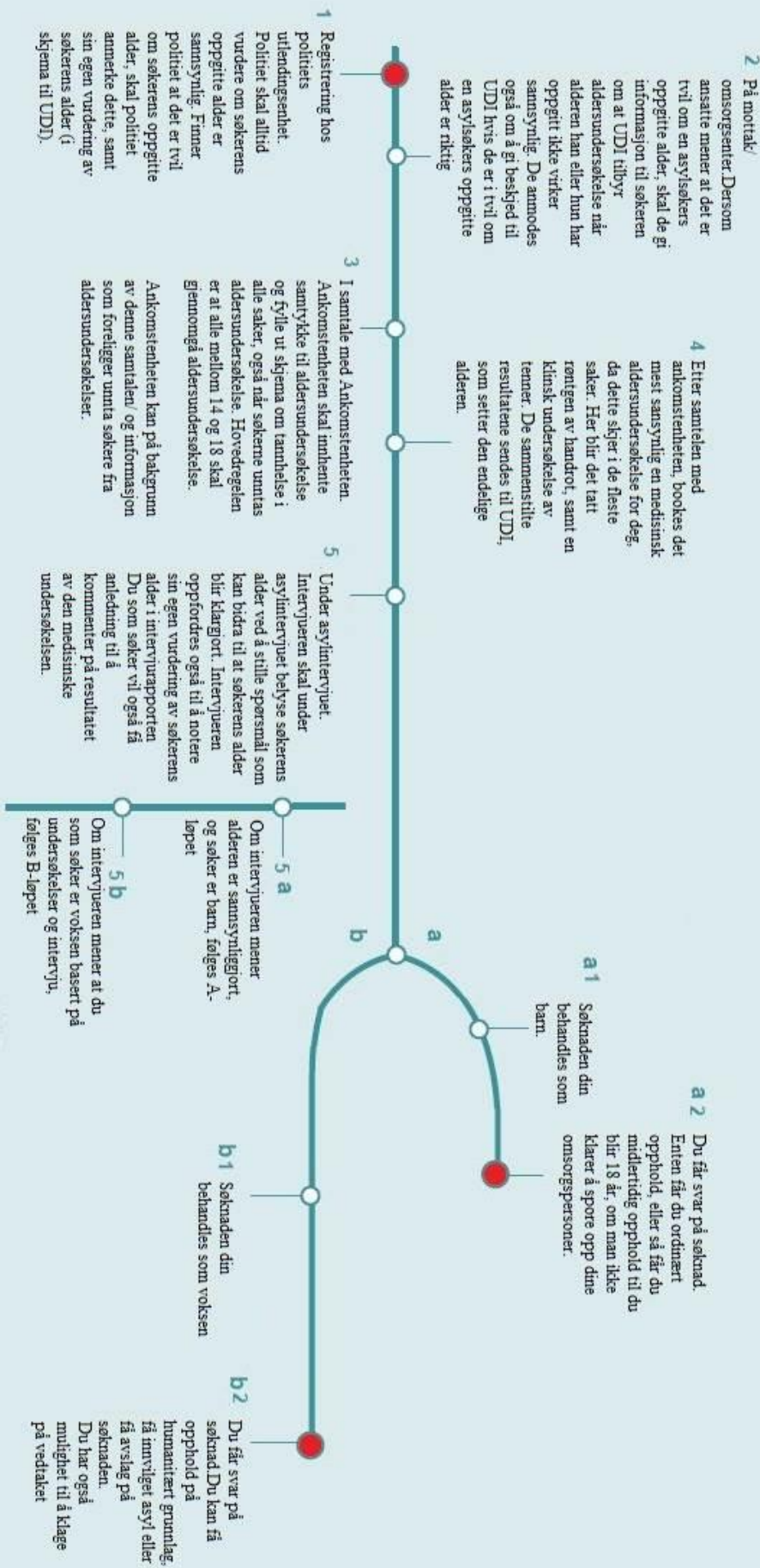
Vedlegg 2: Flytskjema brukt under intervju med UDI





Vedlegg 3: Oppdaterte flytskjema basert på informasjon fra intervju





Vedlegg 4: Beskrivelse av forskningsprosjekt om aldersundersøkelser

Age estimation of unaccompanied minor asylum seekers – Needs for methodological research and development, ¹

Immigration authorities in several countries are confronted with challenges in age assessment of young asylum seekers. Applicants are often unaware of their exact date of birth and travel without identity documents or bring documents of uncertain provenance. In these cases some form of age estimation are called for as there are significant legal differences with respect to rights and obligations of minors and adults. Children under 18 years are cared for, educated, and given protection according to national adaptations of the United Nations Convention on the Rights of the Child (1989).

The estimation of age raises ethical and political issues. It should strongly be avoided that asylum seekers under 18 years of age are misclassified and hence treated as adults. On the other hand, it may have serious consequences if adults are wrongly assessed as minors and placed together with children in asylum centers. Hence, it is very important, both for the asylum seekers and for the society, that the age estimates are as precise as possible.

State-of-the-art

Four pillars of age estimation have been defined: socio-psychological evaluation, from body development, skeletal- and dental maturations. These approaches may be used separately or in combination. For the socio-psychological evaluation there are no standard procedures, while for the physical/medical approaches a range of methods have been defined. The main idea behind the medical methods is to compare physical properties of the body with how they are known to develop with age, Skeletal estimation assess age from the maturations stages of bones in the hand, collar bones, knee, hip etc. as seen from X-ray images, ultrasound or MR, where X-ray is most commonly used. Dental estimation assesses age from the development of teeth and their roots as seen on X-ray images. In both cases, developmental stages are found by comparing the images to existing descriptions, and then the age estimate is derived from population dependent reference tables associating age to different stages. In the European countries there is currently no consensus on which methods to use for age assessment. A majority of countries assesses age based on a medical examination of skeletal and/or dental development, physical appearance and interviews, while a few states rely on non-medical assessments only. The various countries also use different margins of precision for each method and different approaches for combining results when several methods are used.

¹ This note has been compiled by Line Eikvil (Norwegian Computing Center), Sigrid Ingeborg Kvaal (Faculty of Dentistry, University of Oslo), André Teigland (Norwegian Computing Center) and Jens Grøgaard (Oslo University Hospital)

Challenges

Due to considerable individual variation, the results of any method are subject to significant uncertainty when used to estimate the age of a single individual. The different methods used to capture and interpret the information are associated with varying degrees of uncertainty. This is not always well understood, and there is a lack for summarizing studies regarding optimal methods of age estimation. Finally, there are issues related to the representativeness of the reference population(s). From a statistical-methodological point of view, there are reasons to believe that a combination of different measurement methods, and a more conscious use of relevant statistical methodology, may provide more reliable estimates and better quantification of associated levels of uncertainty. When the uncertainty is known, the acceptance level of the precision (error rates) is a political decision, as there are no methods by which the age of asylum seekers can be estimated with 100 percent certainty.

Research topics

A long-term research objective is to develop, validate, and facilitate for application of the most accurate methods for age estimation of children and young adults. This will require collaboration between different scientific disciplines. The following research topics have been identified:

- *Reference datasets* for more populations are needed and a better definition and understanding of variations in the underlying observations. Reference datasets are also needed for combinations of methods and for newer image modalities (ultrasound, MR), as these are currently non-existent.
- *Newer imaging modalities such as ultrasound and MR* have the advantage of using radiation-free imaging technologies. Initial studies indicate that these modalities can be used in age estimation, but more studies and refinements of these methods are needed.
- *More automated tools for analysis* can help reduce the intra/inter observer variability and make measurements more objective and repeatable.
- There is a need for *identifying the best combination of methods* for age estimation and for finding the best approach for combining them and arriving at age estimates and associated uncertainties.
- More studies are needed into the problem of *understanding and properly quantifying and presenting the uncertainty* associated with age estimates for individuals.

Way forward

Relevant research is ongoing in several countries. However, there is a need to develop a possible strategy to pool these activities and identify those that need to be strengthened and find means to do so,

through cooperation between the relevant research areas and users of the results. One objective should be that the results are based on common protocols that are scientifically based.

